



**FACULDADE DE LETRAS**  
UNIVERSIDADE DO PORTO

**Departamento de História e de Estudos Políticos Internacionais**  
**Mestrado em História das Relações Internacionais e Cooperação**

**REFERENDO: Mecanismo de Democracia Direta no  
Espaço Europeu**

**Pedro Capra Vieira**

*Sob a Orientação do Doutor*

**Manuel Loff**

Dissertação submetida ao  
curso de Pós-Graduação em  
História das Relações  
Internacionais e Cooperação,  
como requisito parcial para  
obtenção do grau de **Mestre**.

Porto, Portugal

Setembro de 2009

Capra Vieira, Pedro. "REFERENDO: Mecanismo de Democracia Direta no Espaço Europeu". Pedro Capra Vieira, 2009. 100p

Dissertação: Mestrado em História das Relações Internacionais e Cooperação.

Universidade do Porto, Faculdade de Letras, Departamento de História e de Estudos Políticos Internacionais, Mestrado em História das Relações Internacionais e Cooperação, 2009.

Orientador: Manuel Vicente de Sousa Lima Loff

1. Democracia Direta. 2. Referendo. 3. Iniciativa. 4. União Européia. 5. Política Internacional – Dissertação.

I. Loff, Manuel.(Orient.) II. Universidade do Porto.

UNIVERSIDADE DO PORTO

DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA E DE ESTUDOS POLÍTICOS  
INTERNACIONAIS

MESTRADO EM HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E  
COOPERAÇÃO

PEDRO CAPRA VIEIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**  
no Curso de Mestrado em História das Relações Internacionais e Cooperação.

DISSERTAÇÃO DEFENDIDA EM / /

---

MANUEL VICENTE DE SOUSA LIMA LOFF (Dr.)  
(Orientador)

---

JORGE MANUEL MARTINS RIBEIRO (Dr.)

---

ARGÜENTE (Dr.)

## SUMÁRIO

Apresentação.....	10
1. Introdução.....	15
2. Itália e o referendo revogatório.....	21
2.1. Introdução.....	22
2.2. Os 3 períodos.....	24
2.2.1 1974-1985: O Voto <i>Não!</i> .....	25
2.2.2 1974-1985: O Voto <i>Não!</i> .....	26
2.2.3 1995-2003 A Fase do Não Voto!.....	27
2.3. Estratégias partidárias de promoção da abstenção.....	29
2.4. Considerações.....	30
3. A iniciativa Suíça .....	32
3.1. Introdução.....	32
3.2. Referendo por iniciativa.....	33
3.3. Referendo opcional.....	35
3.4. Debate sobre referendos from below.....	36
3.5. Suíça vota sim pelo trânsito de mão de obra (2007).....	38
3.6. Considerações.....	41
4. Referendo constitucional. Caso irlandês.....	44
4.1. Introdução.....	44
4.2. Quando se trata de referendos relacionados com a U.E.....	48
4.2.1 <i>European Economic Community</i> EEC (1972).....	48
4.2.2 <i>Single European Act</i> (SEA,1986).....	49
4.2.3 <i>European Union – Maastricht, Yep sir!</i> (1992).....	50
4.2.4 <i>Referendum Act</i> 1998/2001.....	51
4.2.5 <i>Amsterdam treaty/Good friday</i> (1998).....	53
4.2.6 <i>Nice I</i> 2001. O não!.....	55
4.2.7 O acordo de Sevilla.....	58
4.2.8 <i>Nice II</i> 2002, o sim!.....	60
4.2.9 <i>Lisboa Não!</i> 2008.....	63
4.3. Concessões, garantias e o novo referendo.....	66
4.4. Considerações.....	69

5. Referendo em democracias recentes. Exemplo português.....	70
5.1. Introdução.....	72
5.2. Portugal: uma democracia recente .....	74
5.3. O não português ao referendo sobre os tratados reformadores de Amsterdam e Lisboa .....	76
5.4. Considerações .....	80
6. Considerações e Possibilidades .....	81
Bibliografia.....	84
Anexo 1.....	92
Anexo 2.....	96
Anexo 3.....	97
Anexo 4.....	101

## Agradecimentos

Antes de tudo ao Programa de mestrado em História das Relações Internacionais e Cooperação pela compreensão e ajuda que todo estudante estrangeiro requer. Muito obrigado!

À estrutura que a Universidade do Porto oferece aos seus estudantes. Sua residência, cantina, biblioteca e a rede Eduroam. Sem isso, não teria chegado ao final deste trabalho!

À Alexandra Melo, funcionária da Secretaria da Faculdade de Letras, sempre sorridente e disposta a esclarecer qualquer dúvida. Aos funcionários da Biblioteca da Faculdade de Letras e Almeida Garreth pela ajuda em diversas ocasiões. A todos os funcionários da Residência Alberto Amaral por toda a amizade e respeito que tive nesses mais de 18 meses em que aqui vivi. Especialmente a Patrícia Pinto, que mesmo prestes a ser mãe continua vindo bater à minha porta todas as manhãs, pondo assim, um pouco de ordem a minha casa.

Ao Doutor Jorge Ribeiro, Diretor do Mestrado

e grande professor. Sempre disponível para ouvir minhas ponderações.

Aos amigos da turma do mestrado, especialmente a Rodolfo Aquiles, Ana Luísa Capitão, Orlando Sebastião e meu querido amigo angolano, Manuel Tyimbwembwe. Todos sempre dispostos a um bate papo, seja via MSN ou no café da faculdade.

A todos que passaram pela minha vida durante o período que vivi na Europa e na residência universitária. A solidariedade que brota nessa situação é um dos principais sustentáculos do estudante. A Aldinida Medeiros, Nidinha. Pessoa tão querida que Portugal me apresentou. Débora, Julce, Arethuza, Adriana, Isabella, Leo e todos os outros. Foi de extrema importância os laços que criamos. Aos “dubliners” Marcela, Ana Luiza, Ben Lawlor, Cassiano e todos os outros.

Aos amigos sempre providenciais, com suas intermináveis ajudas via MSN ou SKYPE, dando sempre uma palavra de apoio e não deixando desanimar. Joanna Friques e nossos intermináveis debates sobre o imigrante brasileiro na Europa e as angústias de voltar ao nosso querido Rio de Janeiro. Amiga que ganhei da forma mais

inesperada e que ocupa um espaço tão cativo que nunca imaginei ser possível. Ao pessoal das ciências sociais e UFF. Roberto Mosca Jr. e Isabel Ostrower e seus mosquitinhos, Manuela e Guido, juntos, uma família linda e dedicada a luta por um mundo melhor. Daniel Misse, sempre atrasado para nossos compromissos mas com um coração enorme e um insaciável apetite para discutir sobre assuntos de extrema importância para a mesa, especialmente se a finalidade for falar mal do neoliberalismo. Maria Moretto, Maryanne Galvão, as flatmates queridas, que sempre ouvem minhas queixas e rebatem com reclamações ainda maiores. Luis Felipe, Branno, Maria Clara, e todos os amigos que alegram minha vida no Rio de Janeiro.

Aos dois grandes companheiros que tenho nesta jornada pela vida, André Amud Botelho e Rafael Parreira Conzendey Duarte. Amizades mais fortes que tenho.

À Marina Tomassini, pelos anos de companheirismo, amizade e amor que nos levaram a Dublin e Porto, numa aventura que só a juventude poderia proporcionar. Obrigado!

À minha família que suporta a distância que nos separa neste longo período que estou fora. Minha mãe Luciana Maria Capra, meu pai José Eduardo Campos Vieira que tanto me apóiam, até mesmo quando nem eu me apoiaria, recebo o conforto e direção deles. Minhas irmãs, especialmente Ana Capra, pela amizade e o sobrinho que amo. Felipe Capra Herrera e Lia Capra Arada, sobrinhos que são pedaços de mim. As avós, Anita e Dora, lindas senhoras que alegram minha vida. Ao “Vô Alfredo”, um presente na minha vida.

E a Bruna, pelo carinho e leituras atentas feitas por alguém “de fora”. Dando mais conforto a leitura do texto e facilitando meu trabalho de escrita com sua carinhosa dedicação, mesmo estando longe...

Por fim, ao meu orientador, Dr. Manuel Loff. Pelo seu trabalho e atenção que me motivaram a chegar ao final desta empreitada, complicada por si só e acentuada pela vida dura de um estudante estrangeiro. Tenho certeza que sua experiência de vida e profissional são exemplos a serem seguidos.

Porto/Rio de Janeiro,

22 de Setembro de 2009

## Resumo:

Este trabalho visa demonstrar o uso de referendos no espaço da União Européia, discutindo a possibilidade de este mecanismo de democracia direta ser complementar ao modelo de democracia representativa. Tal trabalho tem ainda o objetivo de explicar as mudanças ocorridas na organização e convocação de referendos e iniciativas na Itália, Suíça, Irlanda e Portugal.

Sua elaboração é feita pela análise de diversos documentos disponíveis em periódicos especializados, assim como, jornais e documentos de organizações de pesquisa.

É enquadrado na área de pesquisa de Relações Internacionais e tem como subárea a ciência política. A observação do fenômeno político internacional que é espaço da União Européia proporciona um caso rico para todo observador político.

Palavras-Chave: Democracia Direta; Referendo; Iniciativa; União Européia; Política Internacional.



Abstract:

This paper demonstrates the use of referendums within the European Union, discussing the possibility of this mechanism of direct democracy be complementary to the model of representative democracy. This work also has the goal of explaining the changes in the organization and convening of referendums and initiatives in Italy, Switzerland, Ireland and Portugal.

Its preparation is made by analysis of various documents available in academic journals, as well as newspapers and documents of research organizations.

It is framed in the research area of international relations with the subarea of political science. The observation of the phenomenon that is international political space of the European Union provides a rich case for every political observer.

Keywords: Direct Democracy, Referendum, Initiative, European Union, International Politics.

## Apresentação

Este trabalho tem como objeto de análise principal o uso de referendos dentro do espaço europeu. A diversidade no uso deste mecanismo de democracia direta indicou que a forma mais correta de se explicar as principais características encontradas seria através da observação de casos separados. Cada caso analisado neste texto tem como objetivo básico ilustrar uma característica específica do uso de referendos.

A razão pela qual os casos são restritos ao espaço europeu é simples: os países com maior tradição deste mecanismo são europeus. Boa parte da literatura produzida é baseada em casos europeus. Mas a principal razão, é que a União Européia e seu processo de construção de uma organização supranacional estabelece a concessão de soberania dos Estados-nação como forma de possibilitar a gestão do espaço europeu. E com a soberania dos Estados membros diminuindo em temas importantes para a população, a pergunta sobre o quão representados serão os eleitores nacionais neste grande mosaico político pareceu completamente pertinente.

Além disso, teve também peso importante na construção deste trabalho o chamado déficit democrático no espaço europeu. Onde entende-se que a noção de *déficit democrático* decorre não apenas da observação da gênese da integração europeia mas também da estrutura institucional da União Européia, à medida que a sua concepção carece de participação mais efetiva dos cidadãos dos Estados-membros.

Com base nessa análise, buscou-se avaliar as possibilidades de uso de referendos em países europeus.

São quatro os casos aqui analisados. Itália; Suíça; Irlanda; e Portugal. A escolha de cada um destes países teve a intenção de representar o máximo de casos diferentes possível. Cada um dos objetos desta investigação faz uso de referendos de forma distinta. Portanto, mais que encontrar um padrão no uso deste mecanismo, a proposta é encontrar na diversidade do uso a possibilidade de novos caminhos para a redução do déficit democrático e investigar meios de aproximar o gigante europeu dos anseios de sua população.

O caso italiano mostra o uso de referendos revogatórios. Esse tipo de referendo é utilizado pela população para discutir uma lei aprovada pelo parlamento. O referendo pode revogar ou não esta lei. São diversos os fatores que compõem o complexo quadro para que ao final da consulta seja ou não alterada a lei sobre a qual o referendo discuti. O quórum mínimo de eleitores é um fator extremamente importante neste caso, assim como a forma de convocação. Como ficará claro ao longo do capítulo os partidos políticos tem também papel de destaque neste processo. Contudo, a população italiana figura entre as que mais vezes foi consultada, tendo feito uso deste mecanismo de democracia direta diversas vezes ao longo do século XX. Seu exemplo é, portanto, riquíssimo em fatos a serem observados na construção de um modelo de uso de referendos.

Entretanto, a Itália nunca referendou o processo de integração européia. Tendo usado esta ferramenta somente em casos de interesse nacional.

Seguido ao caso italiano, a Suíça. Este Estado federativo composto por cantões é o que mais fez uso de referendos. Sua tradição em iniciativas o faz despontar como o principal representante da democracia direta.

Seu exemplo tem como objetivo delinear o modelo onde, por obra dos cidadãos, uma iniciativa pode vir a transformar-se em lei, bastando para isso, seguir o processo de início, com a coleta de assinaturas para a convocação de um referendo. Esta coleta de assinaturas deve atingir, dependendo do caso, 50.000 ou 100.000 eleitores. Para a aprovação basta que a maioria dos votantes, e não dos eleitores, votem a favor.

A tradição no uso de mecanismos de democracia direta remonta ao Séc. XII e é herança da região Norte da Itália e seus “consiliums” que dirimiam questões da sociedade. Soma-se a isso, a participação dos cidadãos dos cantões nas assembléias gerais ainda no século XII.

O uso como conhece-se hoje é fruto da constituição de 1848 e foi adaptado apenas poucas vezes. Numa destas, estabeleceu-se o uso de iniciativas.

Seu modelo prevê três formas de convocação de referendo a primeira é o referendo constitucional; para qualquer alteração a constituição. A segunda é a iniciativa; requer 100.000 assinaturas e aprovação da maioria dos eleitores e dos

cantões. A terceira forma de convocação é a opcional; onde com a coleta de 50.000 assinaturas pode-se levar a referendo uma lei já aprovada, pedindo sua anulação ou modificação. Exige-se apenas a aprovação pela maioria dos votantes.

A contribuição deste modelo ao trabalho é exatamente a permissão a população para convocar uma iniciativa, ou seja, criar suas próprias leis ou alterar algo que não seja do agrado da sociedade, que tenha sido estabelecido pela via parlamentar.

O terceiro capítulo apresenta o caso do referendo constitucional irlandês. Este modelo de uso de consulta popular vem sendo debatido na sociedade irlandesa desde sua implementação pela constituição republicana de 1922. Diversas alterações ocorreram até se chegar ao padrão de convocação que será explicado a frente.

Sua principal característica é a obrigatoriedade de convocação de consulta para qualquer alteração ao texto da constituição.

Entretanto, uma das modificações estabelecidas ao longo do século XX estipulou a obrigatoriedade do referendo para qualquer acordo internacional, o que estabeleceu, portanto, que toda alteração sugerida na organização da União Européia, seja a constituição européia ou não, deve ser levada ao voto popular.

Para que seja levada ao voto popular, há uma comissão, criada com objetivo de aperfeiçoar o processo, que discute o tema a ser referendado e elabora um documento com informações sobre o assunto de forma a oferecer o máximo de ferramentas para que a sociedade forme sua opinião.

Com relação a U.E, a Irlanda é o país que mais referendos promoveu. Tendo previsto para o dia 02 de Outubro de 2009 o segundo referendo sobre o Tratado de Lisboa, rejeitado em 2008 e posto a prova mais uma vez após processo de barganha político junto a U.E.

Por fim o caso português, que no quarto capítulo ilustra o modelo de uma país enquadrado como uma democracia recente e que tem oferecido sinais de que esta disposto a incrementar seu modelo de democracia representativa fazendo uso de referendos.

Até hoje, foram poucos os referendos ocorridos em Portugal. Entretanto, os assuntos levados a consulta, aborto e regionalização são de extrema importância moral e organizacional para o país.

Além disso, uma das promessas da campanha de José Sócrates em 2004/2005, com o apoio do seu Partido Socialista, era que haveria um referendo para a aprovação da constituição europeia. Como veremos a frente, esse referendo não ocorreu ainda, entretanto, o debate em torno sua realização foi extremamente frutífero, gerando inclusive uma modificação no artigo 115º da constituição portuguesa, especificamente sobre referendos relacionados a U.E.

Da democracia representativa a democracia direta! Que se quer dizer na realidade? As fórmulas políticas desta espécie têm por função indicar uma direção de princípio e são, pouco importando que se expressem em termos ambíguos e vagos, mais de molde a suscitar certas emoções do que a levar ao reconhecimento concreto das realidades. (Bobbio, N. p 56:1988)

How much equality can democracy generate? How effective can it make participation of various kinds? How well can it protect everyone simultaneously from each other and from Government? What Should we expect from democracy? Which dreams are realistic and which are futile? (Przeworski, A. p. 72:2009)

A convicção de que o referendo é incompatível com o modelo de Westminster foi igualmente desmentida durante os anos 1970 quando, mediante decisão parlamentar, os cidadãos foram chamados a decidir acerca da controversa questão da entrada da Inglaterra na Comunidade Econômica Européia. Num referendo extraordinário realizado em 1975, o único referendo nacional que teve lugar na Inglaterra, o eleitorado britânico optou pela permanência do seu país na Comunidade. (Lijphart, A. p. 32-33:1984)

## 1. Introdução

O trabalho aqui desenvolvido tem como área principal de investigação as relações internacionais e a ciência política.

Assim, discorrerá sobre a ótica da União Européia (daqui pra frente, U.E) e de que maneira é possível adequar a democracia moderna (Poliarquia) <sup>1</sup> a uma estrutura multinacional sem um aparelho de Estado já desenvolvido.

O objetivo do trabalho é a elaboração de um quadro atual sobre o uso do referendo no espaço europeu e observá-lo como mecanismo de adequação da democracia direta a democracia representativa. Chegando a uma democracia mista, semi direta.

Para tal intento, foram desenvolvidos quatro capítulos, onde cada um disserta sobre um caso nacional. Os casos são: Itália, Suíça, Irlanda e Portugal.

Cada um desses países representa uma forma do uso deste mecanismo de democracia direta em democracias representativas.

Portanto, para analisar este fenômeno será necessário ter um modelo daquilo que se julga básico para determinar uma democracia representativa em larga escala. O modelo de Dahl é o escolhido<sup>2</sup> por ter sido o pioneiro na investigação sobre o conceito de poliarquia na forma que se tem por base na ciência política de hoje. Seu modelo<sup>3</sup> compreende seis pontos principais: a) Representantes eleitos; b) Eleições freqüentes, livres e justas; c) Liberdade de Expressão; d) Informação alternativa; e) Autonomia associativa e; f) Cidadania inclusiva. Esses itens devem ser avaliados pela capacidade em produzir: participação efetiva, controle da agenda de governo, legislativo ou outro organismo vinculado aos interesses do individuo no âmbito nacional ou internacional, igualdade de voto, compreensão esclarecida e inclusão completa.

---

<sup>1</sup> A definição de poliarquia utilizada é elaborada por Bobbio, onde: "a realidade que temos diante dos olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não possui um centro de poder único (a vontade geral de Rousseau), mas numerosos centros de poder, e que merece, por isso, o nome, relativamente ao qual existe acordo entre os investigadores de ciência política, de sociedade policêntrica ou poliárquica" Bobbio, N. p 30:1988

<sup>2</sup> Entretanto a observação do trabalho de Arendt Lijphart (1984) é de extrema importância para a compreensão do fenômeno e rico em exemplos práticos.

<sup>3</sup> Dahl, R. p 108:2000

A outra parte terá como foco principal a investigação de hipóteses complementares a democracia representativa nacional conhecida hoje. Partindo da idéia defendida por autores como o próprio Dahl e Norberto Bobbio de que o modelo aplicado aos Estados-nação individualmente, dificilmente funcionará num grupo de Estados. Dentre os motivos colocados os centrais são: diversidade cultural, tamanho e número de habitantes. O principal para nossos objetivos é a dificuldade de mensurar a representatividade dentro de uma estrutura tão grande e multicultural. De que forma seriam atendidos os diversos grupos compreendidos nesta miscelânea? Os menores Estados estariam fadados a sub-representatividade?

Sendo assim, deve-se observar a possibilidade de adequação do modelo poliárquico a estrutura da U.E. Nesse ponto surge a principal perspectiva do trabalho. Somar o sistema representativo, elaborado nas democracias modernas, onde o sistema de voto é o pilar mais importante da relação entre, representantes e representados, a noção de que através de novas tecnologias de comunicação que aliadas a políticas constitucionais garantam ao cidadão poder para legislar sobre temas, nos moldes da democracia semi-direta. A soma desses fatores aponta para uma nova forma de atuação política. A participação política do cidadão comum na sugestão de leis assim como no controle orçamentário<sup>4</sup>.

Por quê dessa proposta? Partindo da idéia de que não será possível adequar o exato modelo representativo aplicado aos Estados a uma estrutura como a da U.E surge a necessidade de formulação de novas regras que continuem a garantir a democracia como forma de governo. A adaptação da democracia a novas situações não é nova, aconteceu quando a partir do surgimento do Contrato Social como forma de regular as relações dos homens. Para aceitar a aplicação de leis sobre suas vidas os cidadãos cada vez mais lutaram por poder participar na elaboração destas leis. O modelo democrático foi aos poucos dominando o debate até ser aplicado pela então nova constituição dos Estados Unidos da América. Entretanto, o modelo que

---

<sup>4</sup> Sobre este exemplo ver o estudo elaborado por Boaventura Souza Santos que observou diversos de Orçamento Participativo. Encontrando no caso brasileiro terreno extremamente fértil para testar suas hipóteses. Em: Santos, Boaventura Souza. 2003. Org. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Porto. Afrontamento. ISBN 972-36-0676-3



conhecemos por democracia hoje não é o mesmo que os gregos, atenienses principalmente, deixaram como parte da sua história política<sup>5</sup>.

A principal diferença foi exatamente a representação<sup>6</sup>! Os gregos não acreditavam na democracia representativa. Tinham como prática as assembléias onde todos participavam com voz e voto e tinha ainda direito/obrigação de serem eleitos para os cargos do Estado.

Esse modelo não pôde ser aplicado num Estado-Nação por ser simplesmente inimaginável uma assembléia com todos os cidadãos reconhecidos pelo sufrágio universal. Portanto, o modelo de democracia grega foi assim adaptada ao novo contexto dos Estados grandes com diversas federações, estados, províncias entre outros nomes usados para definir as regiões componentes de um Estado nacional.

As sugestões apresentadas de início visão estimular a participação cívica dentro desse novo “Estado” europeu valendo-se de instrumentos de democracia semi-direta, desde que previstas constitucionalmente, como elaboração de projetos de lei, orçamento participativo a partir de organismos independentes de Estado bastando, para isso, que tenham suporte da população. O exemplo básico é o das Organizações Não Governamentais que podem, através de campanhas, criar demandas importantes, que caso contem com apoio de parte significativa da população deverá virar projeto de lei para então, ser apresentado a sociedade em casos de grande alcance das mudanças através de plebiscitos e /ou referendos.

Avaliar de que forma cada uso feito do referendo dentro das poliarquias analisadas pode contribuir para a adaptação ou não a uma estrutura nos moldes da U.E, tendo como proposta básica a utilização de mecanismos de democracia semi-direta como forma de estimular a atuação política dos cidadãos dentro de organismos internacionais.

Esse projeto de lei poderá oferecer alternativas já prontas a serem apresentadas ou em forma de sugestão ao parlamento que teria por obrigação elaborar um projeto de lei. De acordo com os possíveis efeitos da proposta ela pode ser submetida ao voto

---

<sup>5</sup> Canfora, L. p 55-78:2007

<sup>6</sup> Châtelet, F. p 13-22:1985

popular através de referendos ou votada no próprio parlamento num sistema de representação proporcional<sup>7</sup> que é preponderante nessa elaboração.

Essa proposta tem como principal objetivo aquilo que segundo Bobbio, é ainda uma das lutas da democracia, a derrota do poder oligárquico<sup>8</sup>. Existe na estrutura da U.E hoje uma tendência a oligarquização dentro do processo decisório internacional. Os Estados-Nação não estão preparados para uma atuação política por parte de seus cidadãos. Por isso, há uma classe de políticos que dominam as organizações principais da U.E, mas sem atuar em defesa dos interesses da maioria dos cidadãos. A formação dessa elite foge a uma das regras sugeridas por Bobbio, a da *democracia de equilíbrio*, onde várias elites podem disputar o poder pelo voto.

É preciso aplicar aqui a idéia de: quem controla os controladores?

Partindo daqui, devemos tratar outro ponto. A atuação da tecnologia na sociedade atual. Perceber de que forma o desenvolvimento tecnológico pode atuar em favor de uma democracia semi-direta, nos moldes expostos acima, dentro da U.E. Ao contrário do que pensam os dois principais autores que servem de base teórica para esta pesquisa Dahl e Bobbio, o desenvolvimento de tecnologias avançou bastante! Tanto que é possível supor que o desenvolvimento da democracia semi-direta seja estimulado através de políticas que aproximem o cidadão do processo legislativo e de decisão através de *sites* e *softwares* que possibilitem maior integração e participação.

É claro que esse ponto é extremamente difícil e sujeito a muitas críticas, como a do próprio Bobbio que chama de *meramente fantasiosa* a idéia de se transmitir o voto através de um botão em sua própria casa. Mas quem observa o desenvolvimento tecnológico dos dias de hoje, mesmo que pouco, consegue vislumbrar uma solução deste tipo.

Entretanto, o principal ponto não é o voto em si. Não é a proposta desenvolver uma burocracia digital do voto! A idéia mais importante é descobrir como a) aproximar o cidadão do debate político no âmbito da U.E e fazê-lo se interessar pela participação; b) criar mecanismos que permitam as associações elaborar debates que

---

<sup>7</sup> Ver Dahl, R. p 152:2000. e Canfora, L. p 289:2007 para o debate sobre qual a melhor opção entre a representação proporcional e o sistema majoritário baseado no First-pass-The-Post(onde o candidato que ganha a maior parte ganha a representação por inteiro.

<sup>8</sup> Bobbio, N. p33:1988

possam ser validados pela opinião popular e com apoio numérico suficiente chegar ao parlamento europeu; c) desestimular a oligarquização da política no âmbito da U.E proporcionando (através de política de educação que já existem) o surgimento de uma classe política com espírito representativo europeu nos moldes da democracia social; d) estabelecer um sistema de representação proporcional; e) estabelecer formas mais práticas de controle sobre o representante e; f) fugir da apatia política causada tanto pela desilusão com o sistema partidário-representativo, como pelo o excesso de democracia sobre o cidadão que se vê assim cansado de tanta responsabilidade com o público.

#### Metodologia:

O primeiro passo será o reconhecimento da participação eleitoral da população de Estados membros da U.E nos assuntos da união. Para tal, o acesso a pesquisas disponíveis em sites de organismos como EUROBAROMETRO, Freedom House counts e London School of Economics são importantes na elaboração de um quadro quantitativo/qualitativo sobre o perfil da participação popular.

Além disso, o trabalho terá o enfoque mais teórico. Esse tema será elaborado mais a frente de acordo com as leituras feitas sobre os temas: democracia, poliarquia, democracia direta, participação popular e referendos.

A utilização de jornais, revistas e sites de internet serão ferramentas do dia a dia da pesquisa e que poderão ajudar na caracterização de críticas ao trabalho assim como na compreensão de fenômenos sociais contemporâneos.

Por fim, a coleta de dados irá preencher principalmente os grupos temáticos apresentados acima com o intuito de facilitar a correlação de dados e garantir o máximo de confiança na captação daquilo que já foi escrito sobre os temas. A idéia é que os grupos temáticos funcionem independentes num primeiro momento, facilitando a definição da bibliografia existente sobre o tema, para que depois possa ser analisado de acordo com os objetivos apresentados num quadro geral.

A questão mais importante a ser feita quando se pensa em mudanças na democracia moderna é: *O que queremos? Mais democracia ou melhor democracia?*

Como nos mostrou Samuel Huntington<sup>9</sup>, a democracia já se espalhou de alguma forma pelo mundo até século XX, a questão importante é saber a qualidade dos regimes das ondas democratizantes que o autor identifica, principalmente das duas últimas. Portanto, parte-se da idéia de que o mais importante no momento é a qualidade da democracia. Desenvolver mecanismos que impeçam a apatia política dos cidadãos sem, entretanto, soterrá-los com democracia demais, o que é, segundo Bobbio e Dahl, um perigo a sistema democrático. Permitir que grupos independentes do sistema legislativo tenham direito a elaborar projetos que sejam de interesse público.

Feito isso, o trabalho partirá de algumas premissas sobre o regime democrático moderno. Uma delas é a exposta por Lijphart<sup>10</sup>, que indica a falência do regime presidencialista majoritário e a importância do sistema de proporcionalidade.

Ainda, deve-se aceitar que o avanço tecnológico não pode ficar de fora da análise devendo ser utilizado, com prudência, na participação popular.

O ponto principal deste trabalho tocará em questões como novas formas de participação popular assim como intensificação da relação representante/representado. Não se entende aqui que o sistema representativo é incompatível com os preceitos de democracia semi-direta.

A idéia é na verdade que ambos devem ser integrados de forma a seguir com uma democracia nova, adaptada ao mundo moderno e as relações internacionais modernas e seus processos de integração. E enfrentando aquilo que Lijphart definiu como perigo para democracia “...but it does appear to be in danger of losing a great deal of its vitality. Many observers have called attention to the ‘erosion of confidence’ among citizens of these countries (citado acima – Europa ocidental e E.U.A + as democracias veteranas identificadas como grupo dos 21), their decreasing interest in politics, their declining participation in elections and other political activities ...<sup>11</sup>”

---

<sup>9</sup> Huntington, S. 13-26:1991. O autor indica três ondas de democratização a 1ª do século XIX até 1926; a segunda de 1943 a 1962 como efeito da 2ª guerra e; a 3ª começa em 1974 mas ganha força nos anos 1990 com o fim da União das Republicas Socialistas Soviéticas(URSS).

<sup>10</sup> Lijphart, A. p 172:2001

<sup>11</sup> Lijphart, A. p 178:2001

## **2. Itália e o referendo revogatório**

A Itália pode ser enquadrada como um dos países europeus de recente tradição no uso de referendos. Com relação aos referendos constitucionais, pouco se pode observar ao pesquisar o caso italiano, uma vez que ocorreram apenas duas vezes este tipo de consulta.

A constituição italiana de 1947 previa a possibilidade do uso de referendos de diversas formas iniciativa, constitucional, administrativo e o revogatório.

Apesar do uso pouco variado, o direito italiano delimitou com bastante precisão as leis que regulamentam o uso de referendos, incluindo, por exemplo, definições de financiamento das despesas relativas a organização da consulta pelo Estado. Previa também, leis de revisão constitucional que estabelecem um prazo de três meses após a aprovação de determinada emenda para que seja convocado o referendo sobre o tema. Define, também, que o projeto de lei não pode ter sido aprovado por maioria de dois terços em cada uma das câmaras do parlamento, o que inviabilizaria a convocação de referendo. A iniciativa de convocação deste referendo pode ser legislativa, popular ou de algum órgão representativo regional.

Para que tenha validade a convocação deve ser assinada por um quinto dos membros de uma das casas legislativas; ou por 500 mil eleitores; ou ainda por 5 representantes regionais eleitos. Dessa forma o Governo é compelido a iniciar o processo de organização da consulta popular. No entanto, esse caso nunca ocorreu.

O caso mais comum e periódico de utilização de mecanismos de democracia direta na Itália é o referendo legislativo revogatório. Este modelo não é comumente utilizado em outros países com tradição no uso de referendos e pode ser definido da seguinte maneira: para sua convocação é necessário 500 mil assinaturas ou 5 representantes regionais; pode ser convocado para qualquer lei ordinária e atos jurídicos que tenham forma de lei, por exemplo, decretos-lei e medidas provisórias. Contudo, este tipo de convocação não pode envolver questões relacionadas a leis tributárias ou orçamentárias, leis de ratificação de tratados internacionais, e leis fixadas pelo supremo tribunal como de limites implícitos.

Este modelo de referendo faz parte da vida política italiana, sendo usado para dirimir questões de diversas naturezas, geralmente relacionadas a organização sócio-política.

Com o uso freqüente deste mecanismo, algumas alterações se fizeram necessárias o que resultou numa maior aceitação pela sociedade, destruindo preconceitos e o moldando, de forma a impedir que fosse uma arma que transformasse a Itália em algo ingovernável. Durante 30 anos, esse modelo de referendo foi mal visto pelos partidos políticos italianos como uma forma de enfraquecer o poder partidário típico de democracias representativas. Entretanto, muitos dos últimos referendos revogatórios foram convocados por partidos, como veremos mais a frente, os partidos italianos tem experiência em usar este mecanismo o que resulta em alguns afirmarem que o uso pelos partidos é um dos responsáveis pela acentuada crise de representação que foi percebida na Itália (Fabbrini, 2001).

## 2.1 Introdução

A análise sobre o uso de consultas populares na Itália tem como objetivo entender aquilo que este modelo oferece de mais genuíno: a maneira como os partidos políticos se comportam diante das iniciativas revogatórias. Essa busca deste material passará brevemente pela experiência italiana de convocação de referendo. Essa forma de diálogo direto entre governo, políticos e sociedade teve seu primeiro caso concreto em 1974, com o referendo sobre o divórcio. O resultado desta consulta foi favorável a alteração que permitia o divórcio, com 59,2% dos participantes corroborando a decisão, ou seja, revogou-se a lei aprovada no Parlamento. O segundo referendo ocorreu em 1978 e visava dirimir a questão sobre financiamento de campanha dos partidos políticos, pedindo a revogação da lei de financiamento. Foi rejeitado pela maioria dos eleitores (Cardoso, 1992).

Em 1981 diversos referendos ocorreram na Itália, sendo que dois, sobre tema especificamente importante para a católica sociedade italiana. Nenhum obteve sucesso, resultando no intuito do referendo revogatório, revogar uma lei. O primeiro debatia sobre leis de medidas antiterroristas; dois sobre a lei que permitia o aborto; condenação do trabalho forçado; e lei de porte e uso de armas.

Um caso particular foi o referendo sobre a escala móvel de salários, realizado em 1985, onde uma questão de caráter econômico foi levada a consulta, o que indicaria uma possível modificação de políticas preestabelecidas pelo governo, uma vez que alteraria o orçamento elaborado. Entretanto essa questão foi rejeitada.

Em 1987, cinco referendos foram convocados e todos resultaram em revogação. Dois deles sobre questões envolvendo corrupção e responsabilidade civil de magistrados e três sobre subsídio para construção de centrais nucleares e a localização destas.

Ocorreram em 1990 três referendos iniciados pelo Partido Verde, dois sobre legislação de caça e um sobre o uso de pesticidas na agricultura. Todos foram aprovados, entretanto, não foram validados por não terem alcançado a mínima taxa de participação eleitoral necessária de 50% + 1 do eleitorado.

Entre 1991 e 1993 realizaram-se nove consultas. A de 1991 definia a continuidade ou não do sistema de lista para o parlamento. Os oito ocorridos em 1993 versavam sobre os mais diversos assuntos, encerrar três ministérios governamentais; acabar com a representação proporcional nas eleições para o Senado; mais poder para autoridades sanitárias locais; descriminalização do uso pessoal de drogas; extinguir o financiamento partidário pelo Estado; e acabar com a presença do Estado na Banca. Todos estes foram aprovados.

Só no ano de 1995 doze referendos foram convocados na Itália; Dos quais cinco foram aprovados e sete rejeitados. Os aprovados foram: reduzir as restrições aos acordos sindicais; abolir restrições aos acordos trabalhistas do Estado; negar residência compulsória para suspeitos de envolvimento com o crime organizado; privatizar os serviços de transmissão do Estado; abolir a dedução da contribuição obrigatória de trabalhadores para sindicatos.

Em 1997, ocorreram sete consultas aos eleitores. Entretanto, nenhuma atingiu o quórum mínimo 50% +1 da população apta a votar. Entre 1999 e 2000 mais oito consultas ocorreram sem que o quórum fosse atingido, o que invalida o resultado. É importante frisar que, destes quinze referendos que não alcançaram o mínimo necessário para ter seu resultado aceito, apenas dois foram rejeitados, todos os outros tiveram maioria favorável dos votos acima de 60% dos votantes.

No novo milênio apenas três convocações foram realizadas: em 2003 a revogação da lei que instituía a reposição dos trabalhadores ilegalmente despedidos; em 2005 sobre o tema de inseminação artificial; e em 2009 três questões foram colocadas perante o eleitorado italiano sobre alterações as regras eleitorais para o Parlamento. Também nestes casos, nenhum dos referendos alcançou o quórum mínimo.

A pergunta principal que fica é: o que aconteceu ao sistema de democracia direta italiano? Apesar de convocações periódicas continuarem ocorrendo, desde 1995 nenhum referendo atingiu o coeficiente necessário para que o seu resultado tivesse validade. O sistema italiano é falho? O que alterou o quadro de participação cívica entre os anos de 1970-80 e a primeira metade dos anos 1990 onde vinte e seis referendos foram convocados e apenas três não atingiram o quórum mínimo. Os vinte e três restantes tiveram sempre participação maiores que 60% do eleitorado.

No debate a seguir sustentar-se-á a idéia de que, ao contrario do que dizem alguns críticos do modelo de democracia encontrado na Itália, que afirmam que os eleitores somente vão as urnas em consultas populares quando percebem que podem receber algo em troca ou algum benefício específico daquele assunto (Putnam, 2000). Ao contrário, a proposta é analisar de que forma a participação cívica na Itália foi alterada, buscando assim, entender se houve alguma modificação na relação, eleitores e eleitos, que indique o abandono deste mecanismo de controle do eleitorado.

## 2.2 Os 3 períodos

A literatura contemporânea que trata dos casos de referendos na Itália foi unânime em dividir o período de 1974-2003 em 3 partes. Dessa forma, procuraram explicar o uso que foi feito deste mecanismo revogatório em cada momento da história recente da Itália. A tabela 1, traz dados relativos aos referendos revogatórios ocorridos desde 1974 divididos nestes 3 períodos: 1974-1985: período do voto não; 1987-1993: período do voto sim; 1993-2003: período do não voto.

Observando os dados apresentados acima e o anexo.1, é possível perceber claramente as alterações no comportamento do eleitorado italiano com relação ao uso



do referendo. Para tal observação, deve-se analisar separadamente cada um desses três momentos da história política recente da Itália.

### 2.2.1 1974-1985: O Voto *Não!*

Em 1974 ocorreu pela primeira vez a convocação de um referendo revogatório na Itália e sobre um tema delicado o divórcio. A lei havia sido aprovada 3 anos antes pelas duas casas legislativas e foi fortemente atacada por grupos ligados à igreja católica que eram contra a possibilidade de dissolução do casamento católico.

Segundo Uleri (2002), antes deste período havia por parte dos partidos a crença de que detinham o poder sobre a vida legislativa e que o referendo era um indesejado mas raro problema. Entretanto, não foi possível acreditar nesta situação por muito tempo uma vez que o primeiro referendo convocado, apesar de ter tido a participação de grupos católicos na coleta de assinaturas necessárias, contou com a ajuda do Partido Radical<sup>1</sup>. E em 1978, qualquer ilusão a respeito do controle completo sobre o sistema legislativo foi desfeita ao ser convocado o referendo sobre o financiamento de campanha política<sup>2</sup>.

Portanto, o ponto que chama atenção neste primeiro período de uso de consultas populares é que os partidos políticos formavam o grupo que sofreu maior pressão por parte destas iniciativas revogatórias. Outro fator que chama atenção é que o principal iniciante de referendos durante este fase, foi um partido político, o Partido Radical. Um partido liberal-democrata com um discurso em defesa das liberdades individuais e liberalização econômica e comercial. Sua atuação na convocação de referendo lhe permitiu ser chamado por Uleri de, *Referendum Party*.

Outros partidos com atuação destacada na convocação de referendos nesta primeira fase, são: o Partido Comunista Italiano, os Verdes e a Democracia Cristã. Outros grupos de destaque eram ligados a sindicatos e organizações de base.

Entretanto, vale lembrar o fato de que nenhuma lei foi revogada durante este período em consequência do resultado favorável de um referendo. Todas os temas postos sob consulta foram rejeitados. A voto não nesta fase foi sempre apoiado por

---

<sup>1</sup> Interessante analisar que o Partido Radical ajudou na coleta de assinaturas, entretanto, seu objetivo era contrário, deseja a manutenção da lei aprovada pelo Parlamento.

<sup>2</sup> Tema este de extrema importância para a organização partidária e que teve importância simbólica na confirmação da falta de controle dos partidos sobre o uso de referendos durante este período.

uma ampla participação popular todas as consultas realizadas entre 1974-1985 tiveram mais que 79% dos eleitores presentes as urnas.

A conclusão que se pode tirar deste primeiro momento de recurso às consultas revogatórias é que partidos políticos não exerciam controle específico no resultado e que a influência maior vinha do próprio governo, que conseguia manter as leis aprovadas previamente nas casas legislativas. O uso do referendo era uma forma de oposição a leis já aprovadas e não era usada como uma ferramenta de legislação de acordo com interesses de coalizões de governo sem poder suficiente de barganha política dentro do sistema representativo.

### 2.2.2 1987-1993 O Período do *Sim*.

Entre 1987 e 1993, todos os referendos revogatórios ocorridos na Itália obtiveram resultado *Sim*. Ou seja, todas as propostas de mudança de leis aprovadas pelo Parlamento foram alteradas com base na soberania popular representada no voto em referendo. Entretanto, é possível observar na tabela.1 que houve uma nítida queda na participação eleitoral quando comparada ao período anterior.

Por exemplo, o referendo ocorrido no dia 8/11/1987, teve participação de 65.1% da população, quase 15% abaixo do menor número alcançado entre 1974 e 1985. Além disso, três questões foram aprovadas mas o pleito não atingiu o quórum mínimo, todas elas colocadas a população em 1990 e relacionadas a questões ambientais.<sup>3</sup>

Para entender este fenômeno é necessário observar alguns fatores simples, como o apoio de partidos políticos ao tema em questão; a maneira como foi feita a campanha; e os grupos que iniciaram a petição para o referendo.

O principal argumento para explicar a aprovação de todas as perguntas colocadas neste período é baseada no que Uleri (2002) chamou de *Quasi-Unanimity*, onde todos os principais partidos apoiaram o tema proposto e apenas um ou dois partidos dos menores fizeram oposição. Para ele, “Where there is a quasi-unanimity for a

---

<sup>3</sup> É importante notar que neste período é possível encontrar também baixos índices de participação legislativa, portanto, a baixa taxa não pode ser entendida como exclusiva dos referendos. Ver para maiores detalhes, Putnam, 2000.

NO vote, there is some room for the deployment of conflict and competition between the proponents of the YES and the majority faction in favour of the NO.” (Uleri, 2002, p: 873). Entretanto, quando o oposto ocorre, há pouco espaço para que a oposição consiga estabelecer um debate forte.

Portanto, com este esmagador apoio por parte dos maiores partidos políticos, sobrou pouco espaço para que as campanhas contrárias tivessem algum sucesso. Assim, contando com o apoio obrigatório do Governo, estabelecido pela Lei Constitucional e grupos organizados sem laços com partidos políticos o discurso de oposição ficou abafado, não conseguindo atrair para o pleito quantidade suficiente de eleitores dispostos a votar pelo *NÃO*.

### 2.2.3 1995-2003 A Fase do Não Voto!

Este momento da vida política italiana é, para a tradição de uso do referendo como mecanismo de vigilância cívica, uma pouco apreciada reviravolta. Nenhum dos referendos ocorridos após 1995 conseguiram atingir o quórum mínimo. Os únicos que atingiram, ocorreram no mesmo dia, em 1995 e versavam, a maioria, sobre assuntos do debate cotidiano, relacionados com leis trabalhistas, crime organizado e privatização do sistema de televisão. Contudo, nenhum destes ultrapassou a participação de 57% do eleitorado apto a votar.

Diante deste quadro, o debate existente sobre os rumos que o uso das consultas populares revogatórias tomaram no sistema político italiano começou a focar somente na forma como os partidos políticos se comportam em campanhas referendárias.

Segundo Fabbrini (2000), o que ocorre durante este período é que os partidos se empenham em diluir o debate sobre o assunto em questão, promovendo a *quasi-unanimity* em favor da abstenção. Com isso, o que se encontra é o sucesso deste modelo que impede que as consultas exerçam seu poder democrático de aproximar a população do debate político e que permitam dar voz à sociedade.

Entretanto, a análise feita pelo autor aprofunda o tema da promoção da abstenção, indicando que existe um partido, extremamente forte, que além de apoiar

aquela proposta acaba por enfraquecer todos os outros frente à sociedade com menores níveis de informação. Este partido, a *Forza Italia*, tem como objetivo primário fortalecer o movimento chamado de *neo centrista*, que hoje exerce grande influência na política italiana.

Esse movimento gera uma espécie de bloqueio da participação popular em consultas. Isso ocorre, porque a ascensão do *Forza Italia* ao poder, em 1994, ocorreu num período conturbado da vida política italiana, pouco antes diversos partidos<sup>4</sup> importantes sofreram imensas baixas e alguns foram extintos frente à investigação conhecida como Mãos Limpas.

Esta operação se desenvolveu após o assassinato do juiz responsável por diversas acusações e prisões de líderes do crime organizado na Itália, Giovanni Falcone. Este fato, somado a explosão do carro de outro juiz envolvido nas investigações contra a máfia, Paolo Borsellino, gerou uma pressão sobre a corrupção no Estado italiano. Estes eventos desencadearam a operação *Tangentopoli*, que teve como maior feito o julgamento do líder socialista, Bettino Craxi<sup>5</sup>.

A *Forza Italia*, surgiu em 1993, exatamente após este enfraquecimento do sistema político-partidário italiano ocorrido durante os primeiros anos da década de 90. Em sua primeira disputa nacional, conseguiu elevar ao cargo de primeiro ministro, Silvio Berlusconi.

Berlusconi é um bem sucedido empresário italiano e dono de redes de televisão importantes.

Sua atuação dentro da coalizão de governo liderada pela *Forza Italia*, aliada ao poder de propaganda que seus canais de televisão possuem, somadas ao desencantamento da sociedade italiana com a política no país são os principais ingredientes da bem sucedida força contrária a participação popular em consultas populares. Segundo as palavras de Fabbrini, “*Forza Italia backed abstention in order to*

---

<sup>4</sup> Nomeadamente os 5 partidos que governavam em coalizão desde 1963: Democracia Cristã; partido Socialista Italiano; Partido Social Democrata Italiano; Partido Republicano Italiano; e Partido Comunista Italiano.

<sup>5</sup> Além do esgotamento do sistema político italiano com os governos Craxi, Andreotti, Fanfani entre outros que representaram a força exercida pela Democracia Cristã. Este no poder quase ininterruptamente entre 1946 e 1992. Tendo ficado fora do assento de primeiro ministro apenas entre 1983-1987 quando Craxi representou os Socialistas.

support its neo-centrist evolution, while voters did not go to the polls because they had grown tired of a political system that was assigning them responsibility for decisions that parliament was not in a position to take itself.” (Fabbrini, 2001.p.38)

### 2.3 Estratégias partidárias de promoção da abstenção

A campanha para convocação de referendos na Itália envolve todos os partidos políticos. Entretanto, durante esta terceira fase, nominada como “não voto”, a forma como eram elaboradas as propostas pelos partidos indicam a ascensão de uma maneira nova, específica, de coordenar o que deveria ser passado para a população. Essa nova estratégia ficou conhecida como estratégia de abstenção, expressão cunhada por Fabbrini (2001) para definir a atuação dos partidos: *Forza Italia*; *Lega Nord*, *Partito Popolare*; e *Rifundazione Comunista*, que defendiam massivamente a não participação no referendo eleitoral.

Essa campanha é apontada como a principal razão pela enorme diminuição da participação popular em referendos na Itália. É importante frisar novamente que o controle que este grupo de partidos detém dos meios de comunicação italianos os transforma numa força poderosa de convencimento.

Mas porquê a estratégia de estimular a não participação ao invés de elaborar um programa de acordo com os objetivos políticos e assim convencer a população a seguir essa indicação na consulta popular? Desta maneira o poder dos meios de comunicação seriam utilizados para corroborar as políticas propostas pelo grupo de direita descrito acima ou para enfraquecer o governo ao qual estes partidos fizessem oposição. Gerando assim um sistema de referendo plebiscitário.

Não, a estratégia iniciada pela *Forza Italia* tem por base o perfil do atual primeiro ministro italiano, Silvio Berlusconi de claramente se vender como, *anti-establishment*. Um populista que se apresentará como um novo homem na política<sup>6</sup>, um *self-made man* que enriqueceu às custas do seu trabalho e que não teria laços com a política corrupta italiana.

---

<sup>6</sup> Numa alusão a idealizada juventude do primeiro ministro baseada em sucessivas operações plásticas.

Essa maneira de se apresentar veio, como vimos, no encalço de um grande escândalo sobre corrupção na política italiana e foi bem sucedida. Berlusconi alcançou vários de seus objetivos.

Entretanto, outra explicação pode ser somada a esta, considerada como uma estratégia de curto prazo.

A visão de longo prazo que possibilitou a criação desta tática de controle de referendos. O desejo da *Forza Italia* de formar uma maior coalizão com diversos partidos de direita, enfraquecidos politicamente mas com forte base eleitoral.

No plano nacional, havia o temor de que os referendos realizados sobre questões de caráter de organização política viessem a transformar o sistema político italiano constituído no pós 2ª guerra mundial e enfraquecer a formação deste bloco de centro direita idealizado por Berlusconi e a *Forza Italia*.

Orientando a população a não votar, o partido de Berlusconi ganhou poder para se estabelecer como o centro político do sistema italiano, não sendo obrigado a alterar seu programa nem fundir-se com outro partido em termos que não lhes fossem interessantes.

## 2.4 Considerações

Foi visto neste capítulo que o caso italiano ilustra, de maneira geral, o referendo revogatório, onde o referendo funciona como forma de anular uma lei aprovada pelo parlamento.

Ainda, algumas particularidades deste modelo foram apresentadas. A divisão em três períodos, cada um deles com um padrão de resultados diferentes. O primeiro, entre 1974 e 1985, onde os resultados resultaram sempre negativos a anulação da decisão do parlamento. O segundo, entre 1987 e 1993, com resultados favoráveis ao cancelamento da decisão feita pela via parlamentar. Por fim, o terceiro período, onde a presença nas urnas foi tão baixa, impossibilitando, assim, que os resultados pudessem ser efetivamente válidos.

O que se deve apreender deste caso analisado é que houve uma clara reviravolta no uso deste mecanismo de democracia direta na Itália. A forma como as campanhas são conduzidas, aliadas ao poder que os meios de comunicação partilham com os partidos e lideranças políticas são fatores essenciais para entender o atual estado do uso de referendos na Itália.

Fica claro assim, que o uso de ferramentas particulares da democracia direta em democracias representativas ocidentais, fica sujeito a uma preparação do Estado para formalizar o processo e transferir cada vez mais responsabilidade para o cidadão. Dessa forma, o funcionamento desta junção de recursos democráticos estabelece, também, uma maior atividade e responsabilidade do Estado. Sua participação deve ser isenta e com o intuito de garantir maior clareza e o mínimo de interferência para um dos dois lados em questão. O Estado não deve ter seu aparelho conduzido ou manipulado, com o objetivo de alcançar um resultado específico no referendo.

### 3. A iniciativa Suíça

O modelo suíço de democracia direta tem sua origem documentada a partir do século XII, com base na parte sul do país, na região próxima a Itália e que ainda hoje tem o italiano como língua corrente. O surgimento de mecanismos de democracia é influenciado pela região norte da Itália, onde o uso de “consiliums” como forma de resolver coletivamente os problemas da comunidade era utilizado. Após esse período, no século XIII, os cantões suíços ofereciam aos cidadãos do sexo masculino, a possibilidade de participar da assembléia geral, algo similar a assembléia da cidade e que pode ser encontrada em alguns cantões até aos dias de hoje.

Além desse longínquo início, autores indicam que a influência exercida pelas idéias da Revolução Francesa, particularmente o conceito de soberania, aliada a experiência Norte-americana de referendos constitucionais nos estados membros, foi decisiva para que a primeira Constituição suíça (1798) tivesse a previsão de referendos obrigatórios para qualquer alteração constitucional. Esse advento possibilitou o primeiro referendo ocorrido em solo suíço, em 1802, durante o período napoleônico, para a aprovação da nova Constituição (Cardoso, 1992).

Por fim, o terceiro período que auxiliou a moldar o modelo suíço de democracia direta no âmbito federal, é denominado “Movimento de regeneração”. Um movimento liberal que teve início após a revolução francesa de 1830, que teve destacada participação em pelo menos 12 dos cantões suíços e que defendia a introdução de referendos constitucionais obrigatórios, referendos legislativos (iniciativa nos moldes atuais) e iniciativa constitucional (referendo opcional), o que veio a ocorrer num curto espaço de tempo<sup>1</sup>.

#### 3.1 Introdução

A Suíça é o país com o maior número de iniciativas e referendos ocorridos no plano nacional. A constituição de 1848 que deu início a federação previa inicialmente o referendo constitucional obrigatório. As reformas constitucionais de 1874 e 1891

---

<sup>1</sup> As fontes utilizadas para a elaboração desta breve caracterização da formação da democracia direta suíça são baseadas nas revisões feitas por Trechsel e Kieri (1996) e Sebastião (2005) onde diversas fontes documentais são apresentadas.



introduziram respectivamente outras duas formas de convocação de referendo: o referendo opcional; e o referendo por iniciativa (Trechsel e Kieri, 1996).

A) Referendo constitucional: exigido para qualquer alteração à Constituição, usado principalmente em assinaturas de tratados internacionais, caso em que se faz obrigatório o referendo.

B) Referendo por iniciativa (Votos de Promoção); exige o recolhimento de 100.000 assinaturas durante o prazo máximo de 18 meses para que o assunto seja levado a votação para se transformar em lei ou não. Requer aprovação da maioria dos eleitores e dos 26 Cantões, conhecida como maioria dupla, para ser promulgada.

C) Referendo opcional (Votos de Controle); com 50.000 assinaturas recolhidos pode-se exigir um referendo sobre uma lei já aprovada, em até 90 dias após a data de sua promulgação pelo parlamento. Basta a maioria dos eleitores para a aprovação.

Um dos objetivos deste capítulo é analisar o uso dos dois últimos casos dentro da perspectiva apresentada por Qvortrup (2000)<sup>2</sup> de referendos não controlados, que estão fora da esfera de controle dos governos tanto em sua convocação quanto na influência. Também perceber, como a introdução desses mecanismos de democracia direta numa democracia representativa funcionam, a maneira como interagem a tradicional estrutura de representação quando complementada por mecanismos diretos que forcem maior participação dos eleitores na vida pública.

Para isso, serão observadas questões relacionadas com as demandas da população e a real oportunidade de se construir uma proposta a partir de baixo, com base na sociedade organizada e nos mecanismos de democracia direta. A forma de observação será por comparação em relação ao modelo representativo, com o objetivo

---

<sup>2</sup> O modelo apresentado por Qvortrup (2000) é composto, na realidade, por uma discussão feita a respeito do trabalho de Gordon Smith *The Functional Properties of the Referendum in European Journal of Political Research*, V. 4. I. 1, 1-23. 1976. Disponível em <http://www3.interscience.wiley.com/search/allsearch?mode=quicksearch&products=journal&WISearch2=1475-6765&WISindexid2=issn&contentTitle=European+Journal+of+Political+Research&contextLink=blah&contentOID=117963514&WISearch1=GORDON+SMITH&WISindexid1=WISauthor&articleGo.x=26&articleGo.y=7>, com a análise de novos dados. As oposições feitas por Smith eram: Referendo Pro-hegemônico controlado; Referendo Anti-hegemônico controlado; Pro-hegemônico não controlado; e Anti-hegemônico não controlado. Qvortrup, indica que a classificação feita por Smith como não controlados era muito aberta, não incluindo referendos para a aprovação de uma nova constituição. Assim, o autor faz essa breve revisão sobre o tema.

de indicar se há maior satisfação política da população nesse modelo complementar de democracia.

A forma como será elaborada essa observação baseia-se na bibliografia especializada que investiga especificamente diversos assuntos relacionados democracia direta na Suíça. O objetivo que se busca nesta revisão a literatura produzida, é alcançar dados elaborados sobre temas não apontados ou não desenvolvidos exaustivamente até o momento.

A escolha do processo de iniciativa e de referendo opcional ocorre pela possibilidade de analisar medidas políticas de relevância nacional que não estão sob o comando da estrutura tradicional da democracia representativa. Ao contrário, são medidas com base na opinião e desejo da população como um todo, tendo estes, poder para melhor controlar e vigiar aqueles que são eleitos pelo voto e trabalham na política por vocação.

### 3.2 Referendo por iniciativa

Como mostrado acima, é necessário estabelecer alguns fatores básicos do processo de convocação de um referendo por iniciativa na Suíça para que a discussão seja melhor compreendida. Segundo a classificação de Papadopoulos (2001) a iniciativa representa o voto de promoção, aonde através do voto popular uma iniciativa pode ser aprovada ou não, elaborando uma nova lei, de acordo com interesses da população civil.

A partir disso, a discussão que se apresenta diz respeito ao impacto desse mecanismo de democracia direta na administração pública, uma vez que impõe ao parlamento leis que não são necessariamente do interesse destas casas legislativas. Nesse ponto entra o poder da chamada contra-proposta, que pode ser apresentada pelas autoridades como forma de dirimir, sem necessidade de consulta popular, o debate entre o elaborador do projeto de lei e a sociedade (Sebastião, 2005).

A contra-proposta é feita após a entrega das assinaturas recolhidas em tempo hábil para a proposição de um referendo com o objetivo de facilitar o processo de elaboração de uma lei requerida por grande parte da população. O que é na verdade

esse processo. A sociedade cria uma demanda através da recolha de assinatura, com o respaldo do poder do voto popular via referendo que se seguirá. Com isso, o legislativo se antecipa a consulta, elaborando um projeto de lei de acordo com os interesses demonstrados pela iniciativa popular criada. Então, esse projeto é votado nas casas legislativas<sup>3</sup> e se aprovado substitui a necessidade de votação no referendo.

Para Papadopoulos (2001) esse mecanismo de controle a democracia representativa é inovador pois estabelece uma forma de fragmentar os riscos políticos. Isso se dá pela redução do poder decisório por parte da elite política que é posta na posição onde é obrigada a negociar diretamente com a população assuntos legislativos. Sobre essa discussão, Sciarini e Trechsel (1996) indicam que o direito popular é fortemente criticado pela elite política suíça exatamente por distribuir poder dentro da sociedade e por dificultar o consenso entre os integrantes desta elite. Esta contestação das elites como definiu Sebastião (2005) é indicativo do poder legitimador da iniciativa dentro do processo democrático. Ainda, indica que há relação entre a construção do consenso dentro do Parlamento e o suporte ao processo de iniciativa popular. Segundo este raciocínio, os direitos populares não reduzem o apoio as elites, mas sim, incrementam o debate modificando o direito popular de controlar o trabalho de políticos profissionais. Mudar essa estrutura seria reduzir o direito de participação da sociedade.

Esse modelo, tem portanto, um caráter menos elitista de governança e também menos político no seu processo decisório. A pluralização do sistema democrático traz ao debate os *Outsiders*<sup>4</sup> da sociedade, grupos menos organizados e não tão poderosos financeiramente surgem para incentivar a participação civil na vida política e assim formar uma camada de poder junto as tradicionais elites. Essa operação determina o surgimento de novos atores no jogo democrático e que ajuda na melhor formação da cultura política da sociedade.

---

<sup>3</sup> O poder legislativo suíço é composto por duas câmaras: a câmara baixa, Conselho Nacional; e a câmara alta, Conselho de Estados. Juntas formam a Assembléia Federal.

<sup>4</sup> *Outsider* é a expressão usada por Norbert Elias no Livro “Os Estabelecidos e os Outsiders” para se referir aos excluídos encontrados no trabalho de campo realizado na Inglaterra, próximo a cidade de Leicester, entre finais de 1950 e início de 1960, onde as relações de poder e status-quo definiam as relações políticas, discriminando e relegando atores a exclusão social. ELIAS, Norbert; e SCOTSON, John. L.; Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade. Jorge Zahar. 2000. Rio de Janeiro.

Essa forma de divisão de poder estabelece o controle por cima em oposição ao controle por baixo, onde o status-quo é mantido pelas elites que continuam a exercer a política profissional no campo parlamentar e executivo, exercendo assim o controle por cima, enquanto novos grupos atraem a participação popular inserindo este grupo na categoria de controle por baixo.

Os resultados desta experiência mostram sinais de grande virtude cívica, diminuição da apatia política e alienação e até felicidade nos cantões que usam democracia direta como complemento a democracia representativa (Donovan e Bowler, 2002).

### 3.3 Referendo opcional

Após a aprovação de uma lei pelo poder legislativo, existe a possibilidade de ser convocado o referendo opcional que pede a revogação desta lei. É um mecanismo bastante importante de controle sobre o legislativo pela democracia direta. Obriga que o consenso negociado no processo legislativo seja também negociado com a população, isso ocorre como forma de evitar o desgaste político de ter uma lei revogado pelo voto popular. Essa pressão de baixo é exercida em diversos momentos, inclusive antes do referendo ser pensado, essa forma de convocação tem sido a mais popular na Suíça (Papadopoulos, 2001) o que indica o seu sucesso junto a população.

Ainda segundo Papadopoulos (2001), o referendo opcional é uma forma de controle eficaz e é possível comprovar isso pelo simples fato de existirem resultados opostos aos desejados pelo governo ou pela maioria parlamentar o que coloca a democracia semi-direta suíça e sua estrutura como peça central de uma política de oportunidades para a população participar e definir interesses. Usando o exemplo de Gerber “Parental consent laws passed by legislatures in initiative states more closely reflect their state's median voter's preference than parental consent laws passed in states that prohibit initiatives, even after controlling for other population and institutional differences across states.” (Gerber, 1996.Pp 99.). Assim, a questão sobre a importância dos referendos iniciados por baixo, fica definida como forma de estabelecer relações de poder mais distribuídas pelo contexto de democracia semi-direta.

Para Mendelsohn e Cutler (2000)<sup>5</sup>, a discussão sobre os reais benefícios colhidos pelo uso sistemático de referendos, *from below*, vai além do que as estatísticas apontam. Para o autor, ainda que seja difícil precisar o aumento da politização do cidadão comum, é perceptível que há, ao menos durante a campanha, uma maior participação popular dentro do acontecimento político, e isso pode variar de acordo com a importância do assunto em debate para a sociedade.

O caso do referendo opcional é o que melhor se encaixa na conclusão de Mendelsohn e Cutler, por ser o modelo que especificamente proporciona o controle aquilo que é legislado pelos que trabalham na política por vocação. A função destes numa democracia semi-direta é importante, uma vez que suas deliberações estão supervisionadas e passíveis de alteração pela sociedade, se torna imprescindível que elaborem textos mais próximos aos anseios da população e portanto mais trabalhados com relação a confecção do consenso político. Ainda é importante frisar que o apoio a referendos e iniciativas vem crescendo, principalmente nos: EUA, Canadá, Nova Zelândia, Suécia, Noruega e Finlândia, onde pesquisas diversas apontam aprovação majoritária do uso de mecanismos de democracia direta nestas sociedades (Donovan e Karp, 2006).

### 3.4 Debate sobre referendos *from below*.

O uso de referendos que se encaixam na expressão cunhada por Papadopoulos (2001), *from below* desperta imenso debate, por vezes apaixonado, entusiasmado com a possibilidade de *consertar* a democracia representativa ou ainda, com reticências, onde se percebe a intenção de manter o *status-quo*. Entretanto, a favor ou contra o tema, diversos pesquisadores analisaram o caso suíço, produzindo satisfatória quantidade de dados que ajudam na leitura dessa experiência de diversificação política.

---

<sup>5</sup> O estudo feito pelos autores utiliza dados sobre o uso de referendos no Canadá. Entretanto as conclusões alcançadas sobre as 4 perguntas formuladas inicialmente: “1) Do referendums increase political knowledge?; 2) Do referendums increase politicization?; 3) Do referendums promote political efficacy ?; e Do referendums encourage political intolerance?” (Mendelsohn e Cutler, 2000. Pp 686-687) são interessantes para qualquer análise feita a respeito do uso de referendos, por reduzirem as expectativas dos defensores ferrenhos da democracia direta apresentando dados pouco alarmantes sobre o aumento da politização e conhecimento político, entretanto, os dados apresentados também desarmam os opositores a democracia direta. Destacando que há maior eficácia política no regime que utiliza referendo e ainda que esse processo não enfraquece a democracia representativa existente, simplesmente aumenta a participação popular e obriga a maior coerência na elaboração de políticas, visando a satisfação. Portanto, é um mecanismo de controle político mais que um mecanismo de criação.

Setala (1999), contribuiu para este debate sobre o uso de referendos, ao analisar o aumento do uso de mecanismos de democracia direta pelas democracias ocidentais em 2 principais aspectos; os iniciados por baixo, onde Itália e Suíça representam os maiores responsáveis pelo crescimento; e o uso de referendos em questões relacionadas a União Européia. Sua releitura da tese de Bogdanor, indica que o descongelamento do sistema representativo alterou a forma de composição do voto, descolando relações religiosas, de classe e partidárias do processo decisório do eleitor. Segundo essa teoria, além do argumento apresentado acima, outra razão ajuda a compreender o aumento do uso de referendos o fato de haver maior demanda por participação democrática desde os anos 1960.

Essa demanda tem como objetivo aproximar a democracia representativa daquilo que Bobbio (1988) nomeou como, Democracia de Equilíbrio<sup>6</sup>, que prevê o alargamento das elites, com distribuição do poder e maior disputa política, diminuindo assim, o poder das oligarquias.

Sob esse aspecto, o caso suíço apresenta interessantes dados, é importante observar como a elite política convive com o freqüente uso de referendos e iniciativas. Essa questão deve ser observada conjuntamente com a análise sobre informação do eleitorado. Esta proposta pretende entender de que forma o uso de referendo pode moldar o debate político. Segundo Cardoso (1992) o uso de mecanismos de democracia direta, especificamente os que aqui são chamados de *from below*, exerce força moderadora<sup>7</sup>. Pois sempre que um assunto legislativo é iniciado, discutido com entidades de base, sindicatos, ou em comissões parlamentares, existe o espectro do referendo que atua de forma a dissuadir posições radicais irreduzíveis.

Além deste ponto, Cardoso indica ainda outras 3 funções inerentes ao modelo suíço de consulta popular; travar idéias que possam não ser do agrado geral, como aumento de impostos ou diminuição dos gastos com saúde pública; controle maior sobre o poder legislativo; e a abertura do debate legislativo para o cidadão. Neste caso, o ambiente é receptivo a propostas oriundas do homem comum.

Essas características quando mescladas ao momento atual, onde o déficit democrático é assunto corrente em debates entre cientistas políticos; onde os partidos políticos vem perdendo cada vez mais a centralidade nos debates políticos; onde a importância antes vista na religião com relação a assuntos de organização sócio-

---

<sup>6</sup> Bobbio, N. p33:1988.

<sup>7</sup> Cardoso, F. p.65:1992.

política esta diminuída; e onde a velocidade e quantidade de informações toma proporções totalmente desconhecidas que influenciam cidadãos de diversas partes sobre assuntos de todos os continentes, oferecem uma diversidade de opiniões e liberdade que o modelo democrático representativo tem dificuldades para gerir e assim, acaba por não oferecer satisfação necessária para atender os novos anseios de cidadania.

### 3.5 Suíça vota sim pelo trânsito de mão de obra (2007)

Ao analisar o referendo de fevereiro de 2009 pela renovação do acordo sobre o livre trânsito de trabalhadores da UE e dos trabalhadores provenientes de Bulgária e Romênia, recém aceitos na U.E em janeiro de 2007 deve-se ter em conta que este não foi um referendo *from below* e sim um referendo constitucional. Entretanto, sua importância e atualidade o trazem para o debate, o que o coloca como caso de estudo para o final deste capítulo.

É importante ressaltar que a Confederação Suíça, não é um dos Estados-membros da U.E, tendo rejeitado, via referendo o ingresso neste organismo em dezembro de 1992. Contudo, por sua proximidade e interesses comuns a política de cooperação entre os países europeus. Continua gerando acordos, são menos 10 acordos, e para avaliá-los, referendos sobre assuntos relacionados com União Européia, em solo suíço.

Este referendo, realizado no dia 8 de fevereiro de 2009, reflete a política suíça com relação a U.E, não ser membro mas utilizar acordos bilaterais com a união como forma de estabelecer acordos de cooperação mútuos. Assim, aceitar que novos membros da união, circulem pelo território do país, com direito a trabalhar é uma medida bastante importante e que afirma o interesses suíço nesta relação de cooperação internacional.

Entretanto, não somente para Suíça, José Manuel Durão Barroso declarou no dia seguinte ao referendo sua alegria com o resultado e ressaltou a importância do acordo para ambas as partes afirmando que essa era a chave para aumentar a

interlocução entre os países<sup>8</sup>. Essa afirmação ocorre após um período de debate intenso entre a comissão presidida por Barroso e o presidente da Confederação Suíça Hans-Rudolf Merz onde questões diferentes das relacionadas a circulação de trabalhadores estavam na mesa.

A Suíça fez diversas concessões com relação a sua política fiscal, equalizando as taxas cobradas por seus bancos, estabelecendo assim uma política de alinhamento com a U.E. Contudo, o sistema bancário suíço continuou alvo de diversas críticas por parte de organizações europeias, principalmente direcionadas para a questão do sigilo bancário existente<sup>9</sup>.

É interessante perceber a forma como se faz a negociação entre a U.E e um país com normas claras de convocação de referendos, uma vez que não é feito um acordo entre grupos políticos e elites internacionais, que dependerá apenas de uma maioria simples dentro das casas legislativas, geralmente fácil de ser alcançado por um governo com apoio a suas políticas, dependerá sim do convencimento da maior parte da população e grupos organizados de que este acordo é de alguma maneira do interesse da sociedade.

O referendo tinha como principais opositores a sua aprovação, os partidos de direita, que são inclusive defensores da não manutenção do acordo anterior de trânsito de trabalhadores da U.E na Suíça, além dos partidos, grupos de extrema direita se opunham a ampliação do acordo sob o argumento de que seriam invadidos, neste período de crise, por romenos e búlgaros<sup>10</sup>.

Apesar destes grupos opositores, há dentro da Suíça a noção de que as relações bilaterais com a U.E são importantes para a sobrevivência econômica no mundo contemporâneo. Ao menos metade da receita anual suíça vem de trocas econômicas com a União. Portanto, é importante para a elite política do país

---

<sup>8</sup> Ver: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=454&furtherNews=yes>  
Acessado em 4/09/2009.

<sup>9</sup> Ver: [http://www.swissinfo.ch/eng/front/Merz\\_calls\\_for\\_fairness\\_in\\_Swiss\\_politics.html?siteSect=106&sid=10144693&cKey=1230805874000&ty=st](http://www.swissinfo.ch/eng/front/Merz_calls_for_fairness_in_Swiss_politics.html?siteSect=106&sid=10144693&cKey=1230805874000&ty=st) Acessado em 4/09/2009.

<sup>10</sup> Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,diminui-apoio-de-suicos-ao-acordo-com-ue-diz-pesquisa,305304,0.htm> Acessado em 4/09/2009.



defender a aprovação deste acordo e outros, como por exemplo a entrada da Suíça no espaço Schengen<sup>11</sup>.

A forma de negociação entre a U.E, Suíça e a aprovação por referendo desta expansão do acordo de livre circulação envolveu ameaças por parte dos organismos da União, a principal delas a chamada “*guillotine clause*”<sup>12</sup> que afirmava que todos os acordos bilaterais estabelecidos estariam sujeitos a aprovação do acordo. Dessa forma, as elites políticas que apóiam a aproximação com a U.E foram forçadas a ceder e explicar para a sociedade a importância da manutenção dos acordos pré-existentes.

Essa campanha se deu sem o apoio de grande parte dos partidos, em suas regionais, nos cantões. Dos 26 cantões, 22 tinham campanhas lideradas pelos partidos de extrema-direita com o apoio majoritário dos partidos e de governos regionais. Segundo Klapper (2009), a campanha liderada pelo Partido Popular e Democratas Suíços, distribuiu pôsteres com dizeres “Free ticket for everyone? No!”<sup>13</sup> o que foi visto como uma ofensa pelo ministro de relações exteriores romeno.

Por outro lado, o governo e os partidos de sua base que apoiavam a ampliação do acordo afirmavam que a Suíça não tinha nada a temer com a abertura para Romênia e Bulgária, que a manutenção dos acordos era muito importante para a economia e conseguiram um acordo que regula nos primeiros anos o trânsito de trabalhadores dos dois países dentro da Suíça, permitindo apenas 362 vistos para ambos os Estados.

Feito este breve desenho do momento vivido pela Suíça no pré-referendo sobre a ampliação do acordo com a U.E, deve-se analisar a importância das elites nacionais e de que forma influenciam em decisões feitas pela população através de consultas populares. Segundo o trabalho de de Vresse (2006), a importância dos partidos ocorre fora do âmbito tradicional, o voto dado a um partido não é transferido para a opinião defendida pelo partido no referendo. Assim, grupos organizados com

<sup>11</sup> Espaço Schengen é o acordo que unifica a política de concessão de vistos de estadia e trabalho na U.E, apenas o Reino Unido, Irlanda e Chipre não fazem parte deste acordo. Ver: <http://pt.euronews.net/2008/12/12/schengen-member-switzerland-opens-up-borders/> Acessado em 4/09/2009. E: <http://euobserver.com/9/27189> Acessado em 04/09/2009.

<sup>12</sup> Ver: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?ots591=4888CAA0-B3DB-1461-98B9-E20E7B9C13D4&lng=en&id=96267> Acessado em 4/09/2009.

<sup>13</sup> Ver: <http://abcnews.go.com/International/wireStory?id=6830341>

interesses na questão em debate devem procurar maneiras de falar a população sem caracterizar como uma política partidária. Assim, a campanha deve ser baseada na criação de slogans que além de informar tenham um efeito de alerta, lembrando sobre o assunto e fazendo com que a população forme opinião. Ainda segundo de Vresse, a importância dos partidos não está enfraquecida por esse modelo de campanha, uma vez que o processo político de negociação pré-referendo se dá no âmbito institucional e a organização dos partidos em torno dos assuntos que defendem é a maior geradora de informação para a população.

O ponto de vista mais pessimista com relação à importância de partidos políticos nacionais em campanhas de referendo sobre integração europeia, Hobolt (2006), indica que os partidos não exercem a pressão necessária para atingir seus objetivos e chega a essa afirmação com base na análise de diversas rejeições ocorridas anteriormente. Entretanto, sua definição de grupos importantes dentro da campanha de um referendo é baseada nas elites políticas que se organizam fora dos partidos para a elaboração de campanhas baseadas no fornecimento de informações que criem o que de Vresse sugeriu como forma de manter a população atenta a realização do referendo.

### 3.6 Considerações

Por fim, o que se percebe ao analisar este caso particularmente é que a democracia direta suíça é um caso de complementaridade entre a democracia representativa e mecanismos de democracia direta. Foi visto que a importância institucional dos partidos possui grande importância na negociação de acordos com a U.E, na verdade o confronto político ocorre entre governo e partidos suíços e a comissão europeia. Esta disputa resulta em propostas que ambas as partes julguem apresentáveis aos seus eleitores, no caso suíço os pouco mais de quatro milhões aptos a votar, no caso europeu os nacionais eleitos para a comissão em seus países.

Após esse momento, o governo suíço estabelece o debate dentro do país como forma de impulsionar o processo. Grupos favoráveis e contrários se formam dentro de partidos políticos e estabelecem diretrizes de atuação fora das instâncias partidárias e dentro. Assim, ficam definidos os dois grupos, os que apoiam a proposta a ser referendada e os que são contrários.

Cada um desses grupos estabelece mecanismos de informação que julguem capazes de melhor informar e capacitar os eleitores a tomar sua decisão de apoiar ou não a questão apresentada pelo referendo.

Com a campanha realizada dessa forma a Suíça aprovou, por maioria de 59,6%<sup>14</sup>, a ampliação da permissão de trânsito para trabalhadores de Bulgária e Romênia, reforçando ainda mais sua política de cooperação internacional, via acordos bilaterais com a União européia.

---

<sup>14</sup> Ver: <http://www.nytimes.com/2009/02/09/world/europe/09iht-swiss.1.20036640.html> Acessado em 4/09/2009.

## 4. Referendo constitucional. Caso irlandês

O uso de referendos constitucionais na República da Irlanda é um dos casos que apresenta maior crescimento, nos séculos XX e XXI, do uso deste mecanismo de democracia direta. Neste período foram realizadas 30 consultas populares sobre assuntos diversos. Além da quantidade elevada e crescente destas consultas, o caso irlandês tem como importante particularidade a adaptação a situações que surgiram ao longo destes anos. Exemplo disso é a criação de uma comissão específica para regulamentar e garantir que o processo ocorra de forma justa.

Com esse modelo em constante adaptação, a Irlanda é uma importante peça no debate sobre modificações da estrutura da União Européia<sup>1</sup>. Isso ocorre por diversas razões, entre elas o fato de ser constitucionalmente obrigatória a autorização via referendo para a ratificação de qualquer tratado internacional. Assim, a Irlanda já convocou mais referendos que qualquer outro país sobre o assunto e tem agendado o próximo para o dia 2 de Outubro de 2009: o novo referendo sobre o Tratado de Lisboa, já que este mesmo tratado foi rejeitado quando levado a consulta em 2008.

Compreender o caso irlandês é, portanto, de extrema importância para acompanhar o andamento do processo de construção da U.E, decisões tomadas neste pequeno país, podem ter efeito na vida de mais de quinhentos milhões de europeus.

Para tal, este capítulo tem como objetivo analisar os referendos realizados sobre assuntos relacionados a U.E.

### 4.1 Introdução

Observar o uso do referendo na República da Irlanda exige que se faça uma breve revisão de fatos que marcaram a história recente do país. É fato bastante conhecido do público que acompanha o noticiário internacional a recusa pela Irlanda do Tratado de Lisboa em 12 de junho de 2008, negação essa atingida via consulta popular que resultou em 752.451 (46.6%) a favor do tratado e 862.415 (53.4%) contrários. Analisando os dados disponibilizados pelo *Central Statistics*

---

<sup>1</sup> Entretanto, este debate não é objeto desta dissertação e por isso não foi discutido, apenas citado.

*Office Ireland*, a população no país hoje é de 3.706. 683 com um total estimado de 2.800.000 com direito a voto<sup>2</sup> atingiu-se uma participação em torno de 57% da população eleitoral. Essa negativa a tratados da União Européia já havia ocorrido em 7 de junho de 2001, quando o Tratado de Nice foi levado a referendo popular e sua ratificação foi descartada.

Esses dois exemplos, apresentados desta forma isolada, vinculados apenas à aceitação ou não dos tratados relacionados à União Européia, podem dar margem a diversas críticas. Entre as mais conhecidas, a de que democracias ocidentais contemporâneas já estão inseridas no padrão poliárquico (Huntington<sup>3</sup>,1991) de participação e monitoramento das instituições por parte da população e, assim, ficar refém de referendos seria um risco desnecessário para a democracia representativa (Dahl<sup>4</sup>, 2000-b). Além disso, outros temores apresentados são: o risco de se afastar novas lideranças políticas; o perigo de controle por grupos bem financiados; a temida tirania da maioria e por fim; a teoria de que os eleitores não são suficientemente informados para tomar uma decisão racional sobre um tema técnico (Zimmerman, 1997). Também é apontada a idéia de que votos em referendos são pautados por expectativas utilitaristas individuais, e, em casos de referendos sobre a U.E estariam ligados a percepção de benefícios econômicos, indicando o voto *Yes* relacionado a períodos de prosperidade e as perdas neste campo, resultando em *No* (Hobolt, 2005).

O que deve ser questionado antes é a forma como o uso do referendo avançou ao longo do século XX na Irlanda<sup>5</sup> para então se chegar a considerações pontuais que possam indicar um padrão de comportamento dos eleitores, um aumento, ou uma

<sup>2</sup> Os dados estão contidos no último censo, realizado em 2006. Ver:

<http://www.cso.ie/statistics/popnclassebyreligionandnationality2006.htm> Acessado em 25/09/2009

<sup>3</sup> Huntington, S. 1991:13-26. O autor indica três ondas de democratização: a 1<sup>a</sup> do século XIX até 1926; a segunda de 1943 a 1962 como efeito da 2<sup>a</sup> guerra e; a 3<sup>a</sup> começa em 1974 mas ganha força nos anos 1990 com o fim da União das Republicas Socialistas Soviéticas (URSS).

<sup>4</sup> Seu modelo compreende seis pontos principais: a) Representantes eleitos; b) Eleições frequentes, livres e justas; c) Liberdade de Expressão; d) Informação alternativa; e) Autonomia associativa e; f) Cidadania inclusiva. Esses itens devem ser avaliados pela capacidade de produzir: participação efetiva, controle da agenda do governo, do poder legislativo ou de outro organismo vinculado aos interesses do indivíduo no âmbito nacional ou internacional, igualdade de voto, compreensão esclarecida e inclusão completa (Dahl, R. 2000: 108).

<sup>5</sup> De acordo com a pesquisa realizada por Uleri e Gallagher, o avanço no uso de referendos no século XX foi bastante tímido, devendo ser apontados como expoentes dessa corrente na Europa a Suíça e Itália, países com tradição em consultas, e a Irlanda, que durante o século XX fez 28 consultas por meio de referendo.

diminuição da participação coletiva em decisões políticas e a qualidade desta participação.

Portanto, começar a explicar o uso de referendo requer que se analise brevemente o período que decorre desde o tratado anglo-irlandês de 1922, que pôs fim a união com a Grã-Bretanha e dividiu o país em República da Irlanda (*Eire*, independente tendo como capital Dublin) e Irlanda do Norte (*Northern Ireland*. Unida a Grã-Bretanha, com capital em *Belfast*), iniciando-se a longa guerra civil.

O tratado foi firmado pelo governo republicano de Eamon de Valera (1921-1922) ainda em 1921 e dividiu, além do território, o seu partido político, *Sinn Féin*, que tinha em seus quadros grupos radicalmente contrários ao acordo que dividia o país. Mesmo com diversos opositores, a *Oireachtas*<sup>6</sup> aprovou o acordo. Essa divisão resultou em, além de diversos partidos políticos e grupos armados, uma percepção de que as decisões tomadas em gabinetes políticos ou por partidos políticos, sem a participação dos eleitores, poderiam gerar enormes desacordos dentro da sociedade, mesmo que aprovadas pela assembléia<sup>7</sup> (O'Mahony, 1998).

A constituição do Estado livre (1922) previa em seu artigo 46º que qualquer alteração ao texto deveria ser referendada. Entretanto, o artigo 50º regulamentava que durante os 8 primeiros anos de vigência da constituição, alterações poderiam ser feitas pela *Oireachtas* (Costello, 2005)<sup>8</sup>. Ao fim desse período foi estipulada a sua

<sup>6</sup> O Parlamento irlandês, chamado de *Oireachtas*, é formado pelo *Dáil Éireann*, câmara baixa e pelo *Seanad* câmara alta do parlamento.

<sup>7</sup> Costello afirma que o desejo era sublinhar a soberania popular frente ao modelo de soberania parlamentar britânica. (Costello, 2005. P376)

<sup>8</sup> Além de regulamentar o processo de iniciativa popular, abolido em 1928 por temores da provável contestação do acordo de 1922. O processo de iniciativa daria poder à população de convocar um referendo sobre qualquer assunto, bastando para isso coletar um número determinado de assinaturas a favor da consulta. Na Constituição de 1937, o processo de iniciativa não foi incluído no texto final aprovado. Pela importância do assunto e impossibilidade de tratá-lo da forma devida, vale a leitura das seguintes passagens: "In Ireland, none of the popular votes to have taken place was an initiative – although there was provision for the initiative in the 1922 constitution, this was abolished in 1928 and was not included in the 1937 constitution Gallagher, 1996a, pp. 86–7. The abolition of the initiative in 1928, when the main opposition party was about to use it to bring about a popular vote on the Anglo-Irish Treaty (the main political issue of the 1920s and 1930s) has been said to be the only case in the world where the right to hold a popular vote has been narrowed Butler and Ranney 1994, p. 262..." Consequently, Ireland has no experience of the initiative that is so common in, for example, Switzerland, Italy, or a number of western states of the USA. Nor does it have experience of the rejective referendum brought about by a minority of parliamentarians, as has occurred or could occur in such countries as Denmark, Austria or Sweden. Instead, barring exceptional situations such as the breakdown of party discipline in parliament, only two actors are in a position to initiate a popular vote. The first of these is the government, using its parliamentary majority, which may bring about a

prorrogação por mais 8 anos (O'Mahony, 1998). Concluídos os primeiros 16 anos da 1ª Constituição, o governo Eamon de Valera (1932-1937) substituiu a constituição, em vigência desde 1922 pela, *Bunreacht na hÉiream* aprovada em referendo. Esta previa em seu artigo 46º o uso de referendo em duas situações: a) é requerido para qualquer emenda constitucional; b) o Presidente da República, de acordo com o artigo 27º, pode convocar um referendo em situações especiais de conflito não solucionados entre o Parlamento. Vale ressaltar que essa opção nunca foi usada (Sinnott, 2002).

Assim, a Constituição de 1937 da República da Irlanda cria o modelo de consulta para todo tipo de alteração/emenda da Constituição. Esse modelo será aqui chamado de referendo constitucional em função de sua demanda constitucionalmente obrigatória que deve seguir os seguintes ritos: ser elaborada e ganhar forma de projeto de lei na Dáil Éireann; seguir para a aprovação por toda a *Oireachtas*; e então ser preparado para consulta popular.

Portanto, o uso de referendos na Irlanda é uma tradição recente além de uma obrigação constitucional. Diversos temas foram levados a consulta popular, entre eles, a legalização do aborto, o divórcio, o fim da “posição especial” da igreja católica, a diminuição da idade eleitoral e a aprovação de acordos internacionais.

Observando dados do Anexo 1, chega-se à conclusão de que ao longo do século XX a Irlanda ganhou experiência na organização dos referendos. No total, 29 alterações à Constituição foram propostas e levadas a consulta. A divisão destes referendos em 4 grupos básicos ajuda muito na observação, principalmente quando relacionados à participação de eleitores em cada referendo, levando a entender mais a frente a maior participação em determinados assuntos em função do conhecimento e maior informação, além de relação com a vida cotidiana da população. O primeiro,

---

referendum to make a change to the constitution. The second actor is the courts, which may strike down an attempt by the Dáil to pass some law or by the government to take some action on the ground that this would be contrary to the constitution, therefore obliging parliament to put to the people a proposal that the constitution be changed if the policy in question is to be followed. Of course, these two routes are very similar, in that in the second case the impetus to make the substantive change comes from the government, while in the first case the government's action is likely to be prompted by the expectation that if it does not succeed in getting the constitution changed, the courts will block its policy proposal.” (Gallagher, 2003.pp. 4-6). E “The 1922 constitution was also regarded as innovative for its inclusion of the provisions of referendum and popular initiative, provisions that were perceived at the time as a conscious reaction against the British style of cabinet government which, Irish nationalists believed, gave too much weight to the executive over the parliament and people.” (O'Mahony, 1998.pp225)

referendos institucionais; o segundo, os relacionados à União Européia; o terceiro, técnico; e o quarto, de ordem moral (Gallagher, 2003 e O'Mahony, 1998).

#### 4.2 Quando se trata de referendos relacionados com a U.E

##### 4.2.1 *European Economic Community* EEC (1972)

O primeiro referendo relacionado com a integração européia foi sobre a adesão à Comunidade Econômica Européia, ocorrido em 10 de maio de 1972 que alcançou a maior taxa de participação na história do país: 70,3% dos eleitores foram às urnas. O resultado: 83.1% *Yes* contra 16.9% *No*.

A fácil aprovação desse referendo exemplifica algumas das divisões que são encontradas ainda nas campanhas atuais, a favor e contra. A coalizão que em 1972 apoiava a entrada como membro era formada pelos dois maiores partidos irlandeses, o Fianna Fáil e o Fine Gael, e contava ainda com o suporte de grupos de produtores rurais, além dos 4 principais jornais do país. Na oposição, os partidos de esquerda, o *Labour* e os sindicatos. É possível apontar, ainda que se conte com pouca literatura sobre esse referendo, especificamente, que a desorganização da oposição foi a principal razão para a derrota esmagadora de 5 votos a favor para cada um contra.

A maior contribuição que a análise desse caso traz é que a razão pela qual houve a convocação do referendo foi a percepção de que a legislação da Comunidade Européia teria validade em território irlandês (Costello, 2005), o que afetaria o artigo 15º da *Bunreacht na hÉiream*, que afirma que somente a *Oireachtas* tem o poder de legislar sobre assuntos de interesse nacional. Portanto, vale salientar que a convocação não se deu pela necessidade de se referendar um acordo internacional e sim porque assinar o tratado acarretaria uma mudança constitucional. A alteração foi feita ao artigo 15º.



#### 4.2.2 Single European Act (SEA, 1986)

A primeira revisão ao tratado de Roma (1958) tem o objetivo de completar o Mercado Comum, além de definir funções políticas e aumentar a capacidade de operação da Comunidade Européia, especificamente nas áreas de política externa, meio-ambiente e pesquisa e desenvolvimento.

Esta proposta de revisão acendeu um interessante debate em Dublin, a *Oireachtas* seria suficiente para a aprovação? O governo de coalizão liderado pelo *Progressive Democrats (PD)* supunha que sim e divulgou que bastaria a aprovação nas duas casas para que o *S.E.A* fosse ratificado no país (Sinnott, 2002 e Gallagher, 1988). A base para essa afirmação era a interpretação de que a revisão do artigo 15º, feita em 1972, transferia esse poder para o Parlamento. No entanto, surge no debate, introduzido pelo grupo de oposição ao tratado, um jornalista/economista chamado Raymond Crotty, que exigia que alterações a tratados europeus, por afetarem a Constituição irlandesa, deveriam ser levados a referendo antes de ser ratificados. Para prevenir a ratificação parlamentar do tratado, Crotty leva o debate ao Supremo Tribunal (Costello, 2005; Sinnott, 2002).

Dessa forma, surge em 1986 o caso *Crotty vs An Taoiseach*<sup>9</sup>, demonstrando que apesar de a *Bunreacht na hEireann* não tratar diretamente sobre a obrigatoriedade de se referendar tratados internacionais, ela estipula sua necessidade em casos que envolvam a soberania nacional ou a transferência de poder por parte do Governo a outro organismo. Um tratado internacional executa ambas as ações citadas. Portanto, a jurisprudência reconhece a necessidade de referendos para ratificação de tratados internacionais (Tonra, 1997, e Mansergh, 1999).

Reconhecida a necessidade constitucional de se convocar o referendo, foi apresentada a proposta de que a Irlanda continuasse como Estado-Membro da C.E. Com um número de votantes baixo, em torno de 44% dos eleitores, o referendo foi aprovado por maioria de 70% *Yes*, contra 30% *No* (O'Mahony, 1998; Miller, 2001).

Essa ratificação serviu, além de seus objetivos políticos dentro da C.E para aquecer o debate nacional, ressaltando a importância da participação nesse acordo internacional para a vida política do país. Os partidos se organizaram entre *Yes* e *No*,

---

<sup>9</sup> *Taoiseach* é o representante indicado pela câmara baixa do parlamento irlandês, e exerce a mesma função que um Primeiro-Ministro.

colocando os partidos ligados a esquerda, *Labour Party* e *Workers' Party*, como representantes do *No*. Foi notado também nesse momento, o crescimento da oposição fora dos quadros partidários, grupos anti C.E que apontavam riscos para a soberania e a neutralidade irlandesas. Favoráveis a aprovação, o *PD* e o *Fianna Fail* eram mais envolvidos. O governo de coalizão entre esses dois partidos usava como argumento os possíveis benefícios comerciais e financeiros do apoio a C.E (O'Mahony, 1998).

#### 4.2.3 *European Union – Maastricht, Yep sir! (1992)*

O tratado de Maastricht foi assinado em fevereiro de 1992 e ficou conhecido como o pilar da União Européia que estabelece às instâncias políticas, econômicas e jurídicas, além da forma de atuação dos Estados nacionais dentro do grupo. Sua ratificação na Irlanda não foi difícil. Entretanto, foi o primeiro caso a ser usado para debates sobre a forma de organização de referendos.

O debate em torno desta consulta seguiu os mesmos moldes do referendo anterior, sobre o, *S.E.A*: os principais partidos de esquerda defendiam o *No*, enquanto *Fianna Fail*, *PD* e os Agricultores Organizados apoiavam o *Yes*. O assunto foi motivo de reflexão não só por determinar um importante avanço na estrutura da C.E, como também por apresentar conflito entre interesses nacionais e os interesses da comunidade internacional (Holmes, 1993).

A questão da interrupção da gravidez teve participação considerável nas discussões. Uma vez que a Irlanda tinha convocado um referendo<sup>10</sup> sobre a interrupção voluntária – “*pro-life*”, em 1983, temia-se que a legislação da U.E pudesse ter influência sobre os casos em território irlandês. Estava previsto um referendo sobre o aborto para novembro de 1992. Assim, grupos antiaborto se opuseram a Maastricht com discurso de que uma decisão contrária ao aborto já havia sido tomada e que intensificar a relação com a C.E poderia levar a uma mudança na regulamentação sobre o tema. Esses grupos fizeram campanha anti-Maastricht. Apesar de bem organizados, não alcançaram seus objetivos (Gallagher, 2003; O'Mahony 1998).

---

<sup>10</sup> Referendo do tipo moral como pode ser visto na tabela 1 na última coluna a direita.

Como forma de estabilizar o debate e devolver o foco ao tema do tratado o governo assegurou, por meio de um protocolo, que nenhuma lei da U.E interferiria na decisão constitucional irlandesa do direito à vida dos não nascidos (Costello, 2005). É importante ressaltar que, dessa forma, a sociedade conseguiu barganhar garantias junto da U.E, fazendo com que a soberania nacional fosse respeitada, e afirmar que decisões coletivas da população irlandesa continuem valendo até que, por meio de outra consulta elas possam ser alteradas.

#### 4.2.4 *Referendum Act 1998/2001*

A forma de convocação de referendos esta prevista na lei. Todos os eleitores devem receber o cartão com local designado para votação, marcar um *X* em *Yes* ou *No*, sendo o voto facultativo, entre outras. Entretanto, a posição que deve ter o Governo na convocação não foi definida exatamente até 1998, quando o *Referendum Act* foi aprovado pela *Oireachtas*. Sua aprovação está intrinsecamente ligada a ações de governos que usavam o dinheiro público e a máquina administrativa para apoiar a proposta que tinha o apoio do governo<sup>11</sup>. Caso típico de mistura entre público e privado ou ainda, de abuso de autoridade do Governo através da manipulação da opinião pública.

Um caso que exemplifica é o referendo sobre divórcio em 24.11.95, quando, a uma semana da votação, o Supremo Tribunal declarou inconstitucional o uso de dinheiro público para propaganda a favor de somente um lado da consulta. O julgamento ficou conhecido como *McKenna Case* (Gallagher, 2003; Mansergh, 1999; O'Mahony, 1998) <sup>12</sup>, por ter sido levado ao debate pela ex-Euro deputada pelo

<sup>11</sup> LeDuc (2007.p06) tratou do assunto e critica a convocação por parte de governos da seguinte forma: "Citizens, presented with a difficult political issue, discuss it, deliberate, and render their judgment in a referendum. This somewhat idealized version of direct democracy tends to ignore certain realities of the situation, such as an active campaign by interested groups. Governments that call referendums on an issue generally have a position of their own, and they seek not deliberation but victory for their point of view."

<sup>12</sup> "The Referendum Commission is an independent body, set up by the Referendum Act 1998 as amended by the Referendum Act 2001. The Act of 1998 provides that the Chairman of the Commission shall be a former judge of the Supreme Court or the High Court or a judge of the High Court. The other members of the Commission shall be the Clerk of the Dáil, the Clerk of the Seanad, the Ombudsman and the Comptroller and Auditor General. The Referendum Commission is independent in its actions and is supported by a secretariat from the Office of the Ombudsman." Ver: <http://www.refcom.ie/en/AboutUs/BackgroundandRole/> Acessado em 25/09/2009

Partido Verde, Patricia McKenna<sup>13</sup>. Essa decisão causou enorme desconforto entre os membros da classe política. Para ficar claro, o que ficou proibido na sequência desta ação é que o Governo possa gastar dinheiro público para apoiar somente um lado da campanha. De maneira nenhuma impede que membros do governo atuem de acordo com as determinações de seus partidos ou crenças pessoais.

Seguindo a doutrina estabelecida pelo McKenna case (Qvortrup, 2002; Mansergh, 1999; Costello, 2005), todos os referendos convocados na Irlanda a partir de 1995 tiveram uma *referendum commission* estabelecida. Sua obrigação é divulgar informações sobre o assunto a ser referendado, munindo de argumentos as campanhas de *Yes* e *No*. Para tanto, houve neste período a convocação, pela comissão, de artigos que pudessem ser usados para suporte dos dois lados da campanha, produzindo assim o material de campanha.

A composição desta comissão é da competência do Governo. Entretanto ela deve ter um caráter neutral e ser presidida por um agente não político (geralmente juízes aposentados).

Em 2001, a comissão, após duras críticas ao modelo de elaboração de argumentos para o sim e para o não, a maior parte delas atribuindo maior confusão por parte dos eleitores em função das informações passadas. Essas críticas tiveram forte apelo na campanha de 1998, no referendo conhecido como *Good Friday*, onde a aprovação do tratado de Amsterdam ficou totalmente a sombra da discussão a respeito do acordo relativo à Irlanda do Norte, no qual, com um apoio ao acordo por parte de 94% da população, a comissão teve dificuldades em achar argumentos contrários e foi atacada por super-valorizar a minoria, além de atacada por não produzir informação suficiente sobre os temas em questão (Mansergh, 1999).

---

<sup>13</sup> McKenna é uma importante ex-membro do Green Party. Recentemente, logo após ter se desligado do seu partido (maio de 2009), colocou um dos principais líderes do partido, o senador e *Chairman* do partido, Dan Boyle, e o líder do partido John Gormley, numa situação delicada quando, na convenção do dia 18 de julho de 2008 o partido aprovou o apoio a autorização para ratificar o Tratado de Lisboa, por uma margem apertada. McKenna, é hoje membro do grupo de oposição a ratificação chamado People's Movements e exerceu, sem sucesso, influência em seu antigo partido. Para maiores informações. Anexo 1. Ver também:

<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2009/0720/1224250946073.html>

<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0116/1200260561148.html>

<http://www.breakingnews.ie/ireland/green-party-to-hold-national-convention-today-419175.html>

<http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2009/0718/breaking6.htm>

<http://www.irishelection.com/2009/07/green-party-convention-votes-to-campaign-on-yes-vote-on-lisbon-by-a-single-ballot/> acessados em 5/08/2009.

Assim, com o 2º *Referendum Act*, foi estabelecido que a comissão divulgaria informações gerais sobre o tema levado a consulta, provendo a população de conhecimento para a formação de opinião. Desde então, são distribuídos milhões de folhetos explicativos sobre cada assunto toda vez que há um referendo<sup>14</sup> (Gallagher, 2003).

#### 4.2.5 Amsterdam treaty/Good Friday (1998)<sup>15</sup>

O referendo ocorrido em 22 de maio de 1998 teve características das mais interessantes a serem observadas. Como foi visto acima, o episódio ficou conhecido como *Good Friday* e levou à consulta dois importantes temas no mesmo dia, o Tratado de Amsterdam e o acordo sobre a Irlanda do Norte.

O foco deste capítulo é sobre referendos relacionados à União Européia, no entanto, pela importância que teve o acordo, que pôs fim a mais de cinquenta anos de disputas e rivalidades políticas e o fato de ter ocorrido na mesma data que a aprovação da ratificação do Tratado de Amsterdam fica explicado a breve referência que lhe será feita a seguir.

Segundo o acordo anglo-irlandês a Irlanda abria mão de qualquer direito de reivindicação política ao território compreendido pelas 32 regiões que compõem a Irlanda do Norte e também de buscar a reunificação territorial. O tema conseguiu reunir todos os principais partidos, contou com o apoio de 94.39% dos eleitores votantes, de um total de 1.529.331. A tabela 3 (Mansergh, 1999) mostra uma pesquisa feita às vésperas da votação com membros dos principais partidos (O'Mahony, 1998).

A Irlanda do Norte passou pelo processo nesse mesmo dia. Com os protestantes divididos, a votação final foi de 71% a favor e 29% contra (Mansergh, 1999). Com esmagador apoio da população dos dois Estados, e partidos os artigos 2 e 3 da constituição foram alterados.

---

<sup>14</sup> Após as modificações feitas em 2001, muitas discussões sobre o papel exercido pela comissão ocuparam espaço no debate, entretanto nenhuma outra modificação substancial foi feita. Maiores informações sobre as críticas podem ser observadas em Mansergh, 1999. Para sugestões de melhores formas de levar adiante campanhas referendárias ver em Gallagher e Uleri: *The Referendum Experience in Europe* 1996. P. 247

<sup>15</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o assunto ver Hayes e McAllister, 2001.

Observando a tabela 1(Linhas 22 e 23), vê-se que o apoio dado ao *good friday* não foi o mesmo que ao tratado de Amsterdam. Com 61.7% foi o tratado com menor percentagem de Yes.

Vários fatores podem explicar esse baixo número: 1) a Exigência do *Taoiseach* Bertie Ahern<sup>16</sup> de colocar dois referendos importantes no mesmo dia; 2) a comissão de referendo ter falhado no seu trabalho; e 3) a criação da comissão de referendo, impedindo que o governo usasse recursos para apoiar somente o grupo de seu interesse.

1) Talvez seja a mais subjetiva de todas as explicações, entretanto, segundo LeDuc (1992) colocar dois importantes referendos no mesmo dia pode causar prejuízos àquele que a população tem menor conhecimento ou mais baixo nível de informação a respeito. E foi exatamente esse o caso. O debate sobre o Tratado de Amsterdam ficou em 2º plano.

2) A própria comissão precisou ser modificada depois desse episódio(2º *Referendum Act, 2001*). Sua atuação foi muito criticada pela impotência em fornecer dados satisfatórios sobre as duas questões postas em consulta. A obrigação de prover argumentos a favor e contra cada dificultou o trabalho da comissão.

3) A criação da comissão teve papel fundamental. Apesar das críticas feitas ao seu trabalho, e sua reconhecida dificuldade em cumprir com os seus objetivos, o principal objetivo foi alcançado: o dinheiro público foi usado para financiar os dois lados da campanha. O governo foi proibido de fazer campanha a favor de algum dos dois lados. Vale lembrar que o governo tinha o apoio da oposição nesse assunto, tanto o *Fine Gael* quanto o *Labour Party* participaram a favor do sim.

Nesse contexto, a explicação para a vitória reside na seguinte afirmação de LeDuc: "*Referendums on issues which had been debated extensively in political arenas other*

---

<sup>16</sup> Seu partido é o Fianna Fáil, e ocupou o cargo de 26 de Junho de 1997 até 7 de Maio de 2008. Em seu mandato teve início o processo de discussão da paz entre a República da Irlanda e a Irlanda do Norte através do Tratado de Belfast que resultou na aprovação por referendo do tratado conhecido como good friday.

*than that of the referendum campaign, or in which there were strong linkages to the positions taken by political parties, generally displayed less campaign volatility.*” (LeDuc, 2002. 716-717). Ou seja, o fato de os principais partidos terem apoiado o voto a favor da aprovação do tratado indica que, o eleitorado acompanhou essa decisão partidária mesmo tendo poucas informações sobre o assunto e tendo ele sido encoberto por outro tema durante a campanha que antecede o pleito.

#### 4.2.6 Nice I 2001. O não!

Este foi o primeiro caso onde o Estado irlandês disse não a um tratado da União Européia apesar de pesquisas de opinião indicarem que a população apóia<sup>17</sup> a U.E e dados demonstrarem que houve aumento na qualidade de vida após a entrada do país na comunidade européia (Sinnott, 2002. e Kennedy e Sinnott, 2007). Portanto, analisar esse fato inusitado requer uma observação diferente, entender a mudança em relação aos prévios referendos sobre a U.E na Irlanda já comentados aqui.

Segundo a literatura consultada<sup>18</sup> a respeito do suporte a U.E os principais aspectos observados para o suporte são<sup>19</sup>: o utilitarismo, onde a visão a respeito de avanços econômicos é levada em conta e critérios fundamentais do suporte da opinião pública; e a identidade onde a comunidade européia deve ser uma alternativa e complemento a nacionalidade, para isso desenvolveu-se, por exemplo, a bandeira uma das muitas formas de se estimular a *European Identity*.

Contudo, Hobolt (2006-b), Sinnott (2002) e Svensson (2002) indicam que deve-se ter em mente quando analisar resultados de referendos a relevância exercida pelos partidos políticos e como eles podem alterar o resultado em consultas populares. Segundo LeDuc (2002), eleitores buscam indicações e sinais de várias formas, mas partidos políticos e ideologia são fatores essenciais de influência na formação do voto da população. Outro grupo importante são líderes políticos independentemente de

<sup>17</sup> “More than three-quarters of Irish people think Ireland’s membership of the EU is a ‘good thing’ and believe that Ireland has benefited from EU membership (Eurobarometer 64, Autumn 2005).” (Kennedy e Sinnott, 2007)

<sup>18</sup> A literatura sobre o tema é muito extensa. Por não fazer parte do objeto de estudo específico deste trabalho usar-se-á somente uma boa revisão sobre o assunto feita por Kennedy e Sinnott (2007, p 62-64).

<sup>19</sup> “While many explanations of opinion toward European integration have been put forward, a consensus is emerging around the importance of utilitarianism [Gabel, 1998a, 1998b] and identity [Hooghe & Marks, 2004].” (Kennedy e Sinnott, 2007 p. 62).

afiliação partidária, exemplos do peso desse grupo são encontrados na entrada da Espanha na NATO em 1986, considerada como uma vitória pessoal do líder Felipe González. Outro exemplo interessante, que ocorreu ao contrário, foi a aprovação do Tratado de Maastrich na França em 1992. Considerado um reflexo do descontentamento com o governo socialista de François Mitterrand, a margem de vitória foi baixa, 51,04% pela aprovação contra os 48,96% pela não aprovação (LeDuc 1995; Nentwich, 1996).

Assim, a campanha realizada em 2001 para a aprovação do Tratado de Nice teve grande importância no resultado. Veremos a seguir a composição política das correntes *Yes* e *No* para enfim concluir os principais pontos que levaram a esse primeiro revés irlandês.

Segundo Qvortrup (2002), esse resultado<sup>20</sup>, aliado a baixíssima participação na consulta (34,3%) leva a conclusão de que os eleitores irlandeses estariam cada vez mais “eurocépticos” (Heath, Jowell, Thomson, 1998). Entretanto, o mesmo autor indica que em pesquisas realizadas, 75% dos eleitores apoiavam a Irlanda como membro da E.U e 83% reconheciam que o país havia se beneficiado dessa sociedade (Qvortrup, 2002. p.2). Além desses números, todos os principais partidos apoiaram a ratificação, PD, Fianna Fail, Fine Gael, *Labour Party* mais *Farmers* e *Trade Union Movement*.

A campanha do *Yes* usou o Taoiseach, Bertie Ahern como principal estrela, ele fez discursos afirmando que a população deveria pagar a generosidade da U.E, que o tratado não iria criar um super Estado nem exército e ainda que iriam continuar determinando suas políticas em assuntos importantes, como taxaço. Seu argumento final foi de que seria uma vergonha para o país não ratificar o tratado.

Portanto, é possível dizer que os eleitores não seguiram as indicações de seus representantes. A razão para esse distanciamento está na conclusão de LeDuc (2002), que diz que quando eleitores tem que escolher entre alternativas com as quais não estão familiarizados, a tendência é que tomem decisões negativas como forma de frear algo que não está claro. Outra interessante análise para essa situação, diz que

---

<sup>20</sup> Ver tabela.1 linha 24.



coalizões centristas tendem a perder o respaldo do eleitorado em referendos por não defenderem questões ideológicas ligadas aos seus partidos (De Vreese, 2006).

A questão partidária fica encaixada nessas duas questões. Assim, o primeiro passo para a não aprovação do tratado de Nice na Irlanda foi a total falta de atenção dos partidos que apoiavam a campanha pelo sim. Não ocorre a transferência direta de votos do partido para a questão que se apóia num referendo (Hobolt, 2006; Qvortrup, 2002). A conclusão é que partidos devem participar unidos no debate sobre o referendo e ainda prover seu eleitorado com a informação necessária para que a opinião seja formada com base em conhecimento do tema.

A campanha do *No* teve como base uma bem organizada coalizão de grupos anti-Nice. Os principais representantes dessa corrente são: Sinn Fein, com discurso focado na possível perda da neutralidade irlandesa e na afirmação de que seriam relegados à 2ª divisão dos países europeus; Anthony Coughlan<sup>21</sup>, que baseava sua campanha também na neutralidade e na soberania nacional que seriam afetadas segundo ele; e Denis Riordan pelo grupo *No to Nice* com os argumentos de que o governo não permitiu que o debate tivesse tempo o suficiente para formar opiniões<sup>22</sup>, a perda de influência nas instituições européias pela extinção do cargo de comissário permanente, após a entrada de novos países e a mais inusitada de todas, que a Irlanda já não mais se beneficia da U.E, segundo ele, todos os países são liberais em suas políticas comerciais e assim as mercadorias irlandesas teriam acesso independente de pertencer ou não a união (Miller, 2001).

Portanto, com relação à organização para o referendo a campanha pelo *No* conseguiu enviar melhores informações para a população, deixando mais claros seus pontos alcançando assim a vitória. Além disso, o crescimento econômico impossibilitou uma acurada avaliação do papel que representa na vida financeira do país fazer parte da U.E. Por fim, fatores nacionalistas ganharam espaço no debate e se sobrepuseram a possível afirmação de uma incipiente identidade da união, deixando assim a entrada de novos países para outro momento.

---

<sup>21</sup> Conhecido acadêmico irlandês, de esquerda e que contribui para o debate sobre referendos relacionados a U.E.

<sup>22</sup> O referendo sobre o tratado de Nice foi anunciado com 21 dias de antecedência. No mesmo dia também ocorreriam mais duas consultas.

#### 4.2.7 O acordo de Sevilha

O processo que seguiu a não ratificação do tratado de Nice desenvolveu-se para tentar entender de que forma um dos países que apóia a U.E deixou de ratificar um acordo como o de Nice. É consenso na literatura que uma falha, sem dúvida, foi a má formação de idéias no imaginário nacional irlandês. A população não teve informações suficientes para estabelecer opinião. Somando a isso o fato de os políticos dos principais partidos terem atuado de forma simplista na contribuição para o debate e o breve espaço de tempo (21 dias) de campanha oficial compõem o quadro!

Outra questão é evidente e não menos importante para a decisão: questões nacionais ainda importam no imaginário dos eleitores. O fato de a Irlanda ser o único país a exigir referendos para aprovação de tratados camufla essa questão. Experiências passadas demonstram que o discurso sobre assuntos europeus ainda é distante do leque de interesses dos cidadãos.

Sevilha surgiu como uma forma de responder a esses déficits, buscando salientar que pontos importantes para a vida cotidiana irlandesa não seriam afetados por decisões tomadas em Bruxelas. Declarações feitas em 21 de julho de 2001 por ambas as partes, Irlanda e Conselho Europeu, visaram afirmar o comprometimento com a U.E. A íntegra destas afirmações mostra o acordo encontrado sobre os pontos ressaltados durante a campanha realizada na Irlanda pela aprovação do tratado de Nice. A declaração nacional irlandesa aponta as seguintes questões<sup>23</sup>:

*1. Ireland reaffirms its attachment to the aims and principles of Charter of the United Nations, which confers primary responsibility for the maintenance of international peace and security upon the United Nations Security Council.*

*2. Ireland recalls its commitment to the common foreign and security policy of the European Union as set out in the Treaty on European Union, adopted at Maastricht, amended at Amsterdam and approved on each occasion by the Irish people through referendum.*

*3. Ireland confirms that its participation in the European Union's common foreign and security policy does not prejudice its traditional policy of military neutrality. The Treaty on European Union makes clear that the Union's security and defence policy shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States.*

---

<sup>23</sup> Retirado de <http://www.foreignaffairs.irlgov.ie/home/index.aspx?id=26264> em 11/08/2009. Department of Foreign Affairs, Ireland.

*4. In line with its traditional policy of military neutrality, Ireland is not bound by any mutual defence commitment. Nor is Ireland party to any plans to develop a European army. Indeed, the Nice European Council recognised that the development of the Union's capacity to conduct humanitarian and crisis management tasks does not involve the establishment of a European army.*

*5. The Treaty on European Union specifies that any decision by the Union to move to a common defence would have to be taken by unanimous decision of the Member States and adopted in accordance with their respective constitutional requirements. The Government of Ireland have made a firm commitment to the people of Ireland, solemnized in this Declaration, that a referendum will be held in Ireland on the adoption of any such decision and on any future Treaty which would involve Ireland departing from its traditional policy of military neutrality.*

*6. Ireland reiterates that the participation of contingents of the Irish Defence Forces in overseas operations, including those carried out under the European security and defence policy, requires (a) the authorisation of the operation by the Security Council or the General Assembly of the United Nations, (b) the agreement of the Irish Government and (c) the approval of Dáil Éireann, in accordance with Irish law.*

*7. The situation set out in this Declaration would be unaffected by the entry into force of the Treaty of Nice. In the event of Ireland's ratification of the Treaty of Nice, this Declaration will be associated with Ireland's instrument of ratification.*

Em contrapartida, o Conselho Europeu se comprometeu com as seguintes questões<sup>24</sup>:

*1. The European Council takes cognizance of the National Declaration of Ireland presented at its meeting in Seville on 21-22 June 2002. It notes that Ireland intends to associate its National Declaration with its act of ratification of the Treaty of Nice, should the people of Ireland in a referendum decide to accept the Treaty of Nice.*

*2. The European Council notes that the Treaty on European Union provides that any decision to move to a common defence shall be adopted in accordance with the respective constitutional requirements of the Member States*

*3. The European Council recalls that under the terms of the Treaty on European Union the policy of the Union shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States. Ireland has drawn attention, in this regard, to its traditional policy of military neutrality.*

---

<sup>24</sup> Retirado de <http://www.eu2004.ie/home/index.aspx?id=26265> em 11/08/2009. Department of Foreign Affairs, Ireland.

*4. The European Council acknowledges that the Treaty on European Union does not impose any binding mutual defence commitments. Nor does the development of the Union's capacity to conduct humanitarian and crisis management tasks involve the establishment of a European army.*

*5. The European Council confirms that the situation referred to in paragraphs 2, 3 and 4 above would be unchanged by the entry into force of the Treaty of Nice.*

*6. The European Council recognises that, like all Member States of the Union, Ireland would retain the right, following the entry into force of the Treaty of Nice, to take its own sovereign decision, in accordance with its Constitution and its laws, on whether to commit military personnel to participate in any operation carried out under the European Security and Defence Policy. Ireland, in its national Statement, has clearly set out its position in this regard.*

Dessa forma, as principais preocupações demonstradas pela população quando decidiram pelo Não ao tratado de Nice foram pensadas pelo conselho, que ofereceu garantias escritas de que não seriam afetadas. Os pontos principais são a neutralidade político-militar irlandesa; a não formação de um exército europeu e; a soberania militar.

Portanto, pode-se concluir que o processo visto em 2001 na Irlanda serviu para barganha política, onde grupos organizados exigiram que seus interesses fossem levados em consideração, que discussões nacionais fossem ouvidas pela U.E. Fazendo assim, com que questões internacionais entrassem no espectro político nacional e vice e versa.

#### 4.2.8 Nice II 2002, o sim!

Pouco mais de 1 ano e uma eleição geral depois de dizer não ao tratado de Nice, a Irlanda decide convocar um novo referendo sobre o assunto. Essa convocação foi possível por ter havido um acordo entre o conselho europeu e o governo Irlandês para que diversos pontos fossem explicados com garantias de comprometimento por ambos os lados. O tratado não sofreu alteração, caso contrário exigiria ratificação por todos os países novamente. Sendo assim, o mesmo tratado foi apresentado à sociedade duas vezes num curto espaço de tempo.

Para entender a campanha do *Yes* é preciso ter como base o acordo de Sevilha associados à dedicação dos grupos políticos que apoiavam a campanha.

Por exemplo, para impedir que acontecesse o mesmo que em 2001, quando o *No* ganhou, o Fianna Fáil criou um comitê dedicado à campanha além de disponibilizar cerca de € 500.000 para uma campanha *high profile* (Hayward, 2003). Essas decisões foram tomadas em conjunto com a substituição do chefe de campanha, P.J Mara, um partidário da U.E, pelo ministro de relações exteriores(atual Taoiseach) Brian Cowen<sup>25</sup>. Esta composição demonstra a intenção do principal partido da coligação pelo Yes em não cometer os mesmos erros do Nice I e estabelecer uma campanha forte, focada em conduzir os eleitores ao voto anunciado pelo partido além de reiterar a necessidade do partido de unir forças na campanha.

O partido da coligação do governo, PD também alterou sua forma de atuação em relação ao Nice I, retirando de cargos importantes membros do partido que apoiavam o No, trazendo para ministérios como o de finanças o presidente da Irish Farmers' association, Tom Paylor, um dos principais grupos organizados apoiadores do Yes.

Fine Gael com uma campanha baseada em um expressivo aporte financeiro, € 150.000, no pôster com os dizeres, *It's Better 2 B inside*<sup>26</sup>, elaborado pelo *Young Fine Gael*, que conseguiu trazer bastante atenção da imprensa e da sociedade pela inusitada foto utilizada, e ainda a dedicada cruzada feita pelo ex-taoiseach, Garret Fitzgerald, tentou uma melhor performance neste referendo do que a obtida nas eleições gerais de 2002, onde conseguiu 18% das cadeiras, número bastante inferior que o do Fianna Fáil com 48% dos assentos (Kennedy,Sinnott 2002). O *Labour Party* participou do mesmo lado na campanha. Entretanto, diversas críticas a essa associação foram feitas, a principal delas de que o partido estaria tentando colar na sua imagem um comprometimento com a U.E com o intuito de compor um novo governo no futuro, tendo como aliado o *Green Party* (partidário do *No*) e oposição a coligação do governo<sup>27</sup>.

Entretanto, uma importante lição aprendida da campanha pelo Nice I foi que partidos da coalizão Yes são identificados com questões relacionadas à U.E e isso pode afastar os eleitores preocupados com questões nacionais (Hayward, 2003). Outra conclusão tirada nessa sequência de episódios é que existe uma expectativa de que os

<sup>25</sup> Ver: <http://www.rte.ie/news/2002/0927/flood.html> em, 12/08/2009. E **anexo 3**.

<sup>22</sup> <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2002/0109/1008956444859.html> em, 12/08/2009.

partidos serão controlados pelo voto no referendo. Isso pode ser concluído pelo fato da coalizão vencedora das eleições gerais de 2002, fortemente pró Nice ter sido derrotada em 2001 e ter precisado oferecer garantias (Sevilha) para conseguir apoio para Nice II.

Mas o fato que chamou a atenção nessa campanha foi a participação de organizações não partidárias ou políticas pedindo voto pelo *Yes*. Assim um novo e desconhecido grupo pró U.E surge, apontando a importância da união com países europeus para o futuro da Irlanda e contribuindo para a formação de conhecimento sobre as instituições européias pela população (Hayward, 2003; Costello, 2005), estabelecendo, dessa forma, um debate direto sobre a U.E, sem questões nacionais misturadas, uma europeização do debate levou a necessidade do assunto ser mais debatido

Pelo grupo *No* a organização teve menos adeptos, entretanto, com muita determinação e coerência em suas campanhas. O debate foi marcado pela discussão sobre as consequências de um segundo não a ratificação, ligadas a U.E e a ao direito internacional, uma vez que o tratado deveria ser ratificado por todos os membros e no caso da Irlanda obrigatoriamente por referendo, ao contrário da França, por exemplo que rejeitou o tratado constitucional em 2005<sup>28</sup> e aprovou via parlamento o novo texto em 2008 (Waterfield, 2008)<sup>29</sup>.

O *Green Party*, assim como o *Sinn Féin* conseguiram maior número de assentos na Oireachtas do que tinham antes da eleição geral de 2002. Portanto, os dois partidos ganharam força que se somou a vitória no referendo de 2001. Entretanto, suas campanhas contavam com valores mais baixos, por volta de € 140.000 algo em torno de 10 vezes menos do que os partidários do *Yes* gastaram (Hayward, 2003). Ao crescimento desses dois principais partidos de oposição a ratificação, somaram-se diversos grupos menores, regionais e os partidos de extrema esquerda como *Socialist Party* e *Workers' Party*. Esses grupos não eram, neste momento, oposição ao processo de integração européia, alguns se diziam pro-Europa ou pro-alargamento. Entretanto, defendiam que o tratado tinha defeitos e que a soberania nacional se enfraqueceria, isso ocorreria em todos os países membros. E do lado do não, muitos se apressaram

<sup>28</sup> <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4592243.stm> em 12/08/2009.

<sup>29</sup> [http://blogs.telegraph.co.uk/news/brunowaterfield/4070111/France\\_ratifies\\_the\\_new\\_EU\\_treaty/](http://blogs.telegraph.co.uk/news/brunowaterfield/4070111/France_ratifies_the_new_EU_treaty/) em 12/08/2009.

em dizer que eram contra ao Super-Estado europeu, contra a federalização e militarização da U.E. Dessa forma os grupos caminharam para uma posição de centro. As diferenças, apesar do Yes e No, dos pontos políticos que cada grupo tinha sobre o tratado eram menores que as disputas.

Os assuntos que apresentaram maior divisão de idéias eram remanescentes do Nice I; a perda do comissário permanente; perda de 3 assentos no parlamento europeu e; mudanças na composição dos votos no conselho de ministros. Pelos defensores do *Yes*, estas compunham a necessidade de ajuste democrático exigida pelo sistema maior de integração entre países. Para os partidários do *No*, era uma política de enfraquecimento dos estados nacionais e fortalecimento da burocracia situada em Bruxelas.

Por fim, uma breve referência a análise de Doyle (2002) sobre as razões para a aprovação da ratificação do tratado, onde aponta o aumento do número de eleitores (49,3%) que foram às urnas em contraste com o baixo coeficiente encontrado no Nice I, 34,3% como variável que determinou o resultado. Esse aumento por si só não explica a vitória. O que melhor identifica o crescimento do apoio a ratificação é a maior campanha feita pelos grupos pró-Nice associada ao surgimento de novos grupos extra-partidários. Melhor organizados e com maior informação foram capazes de elevar a qualidade do debate e assim apresentar a sociedade argumentos favoráveis a aprovação. A derrota em 2001 forçou uma melhor iniciativa de campanha e aqueceu o debate sobre os temas em questão, trazendo para a discussão nacional assuntos discutidos anteriormente em fóruns internacionais (Sinnott, 2002; LeDuc, 1992).

#### 4.2.9 Lisboa Não! 2008

Com uma participação nas urnas bastante expressiva, a população irlandesa não permitiu a ratificação do tratado reformador. Com 53,4% dos votos válidos contra e 46,6% a favor, em um referendo com participação de 53,13% dos eleitores, a segunda derrota em referendos sobre U.E expressou a dificuldade de se fazer aceitar modificações na vida nacional com a permissão da sociedade civil. Outros exemplos

de vetos em relação a U.E podem ser vistos na França, Holanda<sup>30</sup>, Dinamarca, além de projetos para referendar modificações como no caso inglês, onde a discussão sobre referendar ou não a Constituição europeia continua<sup>31</sup>.

Considerado uma freada forte no processo de construção de um Estado europeu a negativa ao Tratado de Lisboa criou uma questão, apresentada pelo ministro da justiça irlandês Dermot Ahern logo nas primeiras horas após a divulgação do resultado<sup>32</sup>, seria necessário que texto fosse aprovado por todos os 27 países membros? Até àquele momento, 15 haviam ratificado. Mas o primeiro a dizer não foi a Irlanda, além de ser o único a exigir que a ratificação fosse via referendo. Com base nas declarações iniciais do presidente da Comissão europeia, José Manuel Durão Barroso, parecia que o tratado continuaria sem problemas, entretanto, rapidamente foi percebido que todos os países deveriam sim ratificar o texto para que tivesse validade.

Explicar as causas dessa freada imposta pelo voto popular irlandês é um trabalho árduo, uma vez que os principais líderes e partidos políticos apoiavam a ratificação além de possuírem experiência em referendos, pois muitos participaram das campanhas de 2001 e 2002. O próprio *Taoiseach*, Brian Cowen, era ministro das relações exteriores naquele momento e seu partido *Fianna Fáil* apoiava massivamente à campanha pela aprovação do tratado de Nice. Além disso, segundo o Eurobarômetro 70<sup>33</sup>, existe no país claro apoio a União Europeia, corroborados pela percepção de melhora econômica após a entrada no grupo, pelos 50% da população que dizem ter confiança na união e ainda pelos 62% que tem uma visão positiva da U.E.

Fora as questões partidárias, que serão analisadas a seguir, a campanha do referendo sobre o tratado de Lisboa teve algumas particularidades. Considerada por Cowen, prioridade de governo o *Taoiseach* foi responsável por afirmar um dos argumentos de oposição ao tratado, de que o texto era inacessível a população e que mesmo a comissão de referendo precisaria de um profundo estudo para poder explicá-

---

<sup>30</sup> A discussão feita por Lubbers, sobre caso holandês produz material para análise de diferentes casos principalmente por tratar de identidade nacional e europeia (Lubbers, 2008).

<sup>31</sup> Ver: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3954327.stm#cyprus> em 13/08/2009.

<sup>32</sup> Ver: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/13/ireland> em 17/08/2009.

<sup>33</sup> Disponível em [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_en.htm) acessado em 17/08/2009.



lo a sociedade, Cowen, disse numa entrevista a Rádio RTE<sup>34</sup> que não havia lido o texto “*Cover to Cover*” (Por completo). Logo após esse episódio o delegado para mercado interno da comissão europeia afirmou que seria insano para o cidadão comum querer ler o texto<sup>35</sup>.

Aliados a essa reconhecida dificuldade em assimilar o texto, os argumentos que indicam as razões para o No são encontrados na campanha liderada pelo *Sinn Féin*, com apoio do grupo independente de direita, *Libertas*, *Peoples campaign* e a parte do rachado *Green Party* liderada por Patricia McKenna. Neutralidade, militarização, política fiscal e a possível perda de um delegado irlandês na comissão europeia foram os principais pontos levados para o debate pelo grupo contrário a ratificação. Por fim, outro tema que surgiu durante a campanha foi a possibilidade de se mudar a posição do país em relação ao aborto, assunto muito debatido em referendos, e de extrema importância para a sociedade católica irlandesa que condena a interrupção de gravidez (Sinnott, 2009).

Com relação à neutralidade e militarização o argumento era embasado por poucos fatos, mas com forte potencial passional. O *Sinn Féin* foi o principal representante deste tema, colocando que além de afetar a tradicional posição em guerras a cooperação para defesa da Europa acarretaria a entrada em guerras e possivelmente cidadãos seriam obrigados ao serviço militar. Contra esse argumento, o líder do *Labour Party*, Eamon Gilmore, afirmou que não havia nada no texto que indicasse tal afirmação. Entretanto, o assunto é emocional e teve capacidade de influenciar pessoas que percebem uma conotação imperialista tanto na obrigação militar como na participação em guerras internacionais (Quinlan, 2009).

Sobre a política fiscal, a questão residia no conhecimento da população de que o crescimento que o país presenciou nos anos 80-90 teve como base a redução de taxas cobradas pelos governos. Portanto, há o temor que políticas fiscais controladas pela U.E poderiam afetar a vida econômica do país e principalmente diminuir o número de empregos. Sobre esse ponto, a campanha pela aprovação não tinha argumentos para rebater, sendo obrigados a não responder sobre o assunto ou então

<sup>34</sup> O áudio está disponível em

[http://www.rte.ie/news/2008/0512/news1pm\\_av.html?2372971,null,209](http://www.rte.ie/news/2008/0512/news1pm_av.html?2372971,null,209) acessado em 17/08/2009.

<sup>35</sup> Disponível em <http://www.independent.ie/national-news/mccreevy-you-must-be-insane-to-read-the-treaty-1385867.html> acessado em 17/08/2009.

afirmar que a população deveria ter confiança na U.E. O que parece não ter sido suficiente.

Por fim, outro ponto importante é a diminuição do grau de confiança da população sobre instituições políticas na Irlanda. Segundo dados do Eurobarômetro 70 para a Irlanda<sup>36</sup>, em apenas 6 meses a credibilidade da *Dáil Éireann* junto a população caiu 6% ficando em 36%. Com relação ao governo nacional houve perda de 4%, caindo de 37% para 33%. É importante ter claro que são exatamente essas duas instituições que conduzem a campanha pela aprovação do referendo e são os principais rostos encontrados nos cartazes das campanhas. Portanto, é possível indicar a relação entre menor grau de confiança nos governantes e rejeição a propostas conduzidas pelos mesmos. Assim, a transferência de votos de eleições gerais não é simples. O fato de representantes eleitos pedirem votos não basta, é necessário que se explique o assunto<sup>37</sup> e os partidários do Yes tiveram um difícil período durante a campanha, tendo como atividade defender das afirmações apresentadas pelo grupo do No. Além disso, baseando-se em figuras políticas conhecidas, construíram uma imagem negativa de que deveriam ter a confiança da população, mesmo que não tivessem condições de explicar as suas razões. Essa percepção fica bem definida pela afirmação feita pelo próprio *Taoiseach*, de que não leu o texto do tratado por completo.

#### 4.3 Concessões, garantias e o novo referendo.

Conforme noticiado em jornais de todo o mundo, a Irlanda decidiu convocar um novo referendo sobre o Tratado de Lisboa no dia 2/10/2009. Essa decisão foi tomada após uma cimeira ocorrida em junho em Bruxelas<sup>38</sup>, onde o Taoiseach Brian Cowen conseguiu que garantias legais fossem determinadas a respeito dos efeitos do tratado. O principal argumento utilizado é de que seria necessário um protocolo que

---

<sup>36</sup> Principalmente na página 10.

<sup>37</sup> Segundo Sinnott(2009.p20) demonstra o resultado tem relação com o conhecimento sobre a U.E, seu quadro demonstra que numa escala de 1 a 10 sendo 1 nenhuma informação e 10 conhecimento bastante satisfatório, de 1 a 5 votaram No e de 6 a 10 Yes. Portanto, é Possível dizer que a falta de conhecimento sobre o tema do tratado de Lisboa foi um dos fatores que contribuiu para a derrota da campanha do Yes.

<sup>38</sup> Na mesma cimeira, foi indicado a reeleição o presidente da Comissão Européia, José Manuel Durão Barroso. Oficialmente eleito, algumas semanas depois.

garantissem nas áreas fiscais, neutralidade, a não formação de um exército europeu a soberania nacional, respeito às leis sobre o aborto e a declaração dos direitos dos trabalhadores (Sheahan e O'Connor, 2009). Dessa forma foi dada uma resposta a campanha do No e uma satisfação à população que votou contra a ratificação do tratado.

Entretanto, a decisão de convocar outro referendo tem outras motivações, como afirmou o ex-presidente do parlamento europeu o irlandês Pat Cox, *"The Irish have been profoundly shocked by the speed and depth of the economic crisis. We've gone from a balanced budget at the end of 2007 to a deficit this year that will be more than 10 percentage points of GDP. We have an unemployment rate that has virtually doubled and continues to rise. It's not surprising that a cold shower of economic reality has descended upon Irish public opinion and I think there is a general feeling that the tsunami of bad economic news could do with at least one safe harbor."*<sup>39</sup> Além da percepção de que a Irlanda precisa da U.E para manutenção dos ganhos obtidos desde a década de 1980, existe o temor de que o crescimento da imigração (Sinnott, 2009) aliada ao período de recessão da economia venha causar efeitos desastrosos para o país.

A pressão exercida por outros governos da Europa, também influenciou na decisão de se convocar um 2º referendo sobre o Tratado de Lisboa. O presidente francês Nicolas Sarkozy, afirmou que Nice é o que existe hoje e essa é a Europa de 27 e que o debate sobre o alargamento não pode ficar parado, impedindo novas instituições europeias de serem criadas. E deu um aviso, *"There will not be any new treaty. It's either Lisbon, or it's Nice"*<sup>40</sup> indicando que caso não houvesse uma segunda consulta na Irlanda a U.E ficaria paralisada, segundo ele o debate sobre um novo referendo não foi levantado por grupos externos e sim por já ter havido um caso semelhante no passado, se referindo aos dois referendos sobre o tratado de Nice<sup>41</sup>. No entanto, suas afirmações causaram certo desconforto no governo irlandês, pois em certos momentos o presidente chegou a afirmar que *"The Irish will have to vote again,"* Mr Sarkozy told deputies from his UMP party in a meeting in his office, several of those

<sup>39</sup> Em <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,625847,00.html> Acessado em 18/08/2009.

<sup>40</sup> Em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7499143.stm> Acessado em 18/08/2009.

<sup>41</sup> Em <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article4276247.ece> Acessado em 18/08/2009.

present confirmed. He also said he would "veto any enlargement" until a new treaty had been pushed through." (Samuel, 2008)<sup>42</sup>.

O último ponto importante para a convocação de um novo referendo são as pesquisas de intenção de voto<sup>43</sup> realizadas que indica a vitória do *Yes* com 52%, 4% de margem a frente do *No*. Entretanto o número de indecisos é de 19% o que pode mudar o resultado. Outro fator importante para a campanha a favor do tratado é que o Green Party conseguiu a maioria absoluta de dois terços de seus filiados, com base na campanha feita pelo ministro do meio ambiente do partido, John Gormley<sup>44</sup> e apóia oficialmente a ratificação do tratado sem a presença de Patricia McKenna, que deixou o partido, concorrendo como independente para o parlamento europeu e opondo-se ao tratado pelo grupo *People's Moviments*<sup>45</sup>. Outra mudança ocorrida foi o fato do rico empresário líder do *Libertas*, Declan Ganley ter perdido as eleições para o Parlamento Europeu e ser acusado<sup>46</sup> de deixar uma dívida abandonada, de €350.000, na campanha realizada na Holanda. Após o episódio, Declan se retirou do debate sobre o Lisboa-II.

Por fim, tendo em consideração todos os fatores apontados para a convocação do 2º referendo sobre o tratado de Lisboa na Irlanda é possível indicar que a não aprovação em 2008 gerou um processo importante de barganha política que resultou em concessões feitas pela comissão europeia aos anseios nacionais. Portanto, ao contrário do que teria ocorrido em caso de aprovação por via legislativa<sup>47</sup> houve ganhos do interesse da população (Dur; Mateo, 2006). O julgamento desses ganhos não cabe no momento, somente a percepção de que através da consulta popular direta os interesses da sociedade foram levados em conta nacionalmente e internacionalmente. O processo democrático exige a barganha política e o uso do referendo aliado ao modelo representativo incrementa a ação democrática.

<sup>42</sup> Em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ireland/2437817/Nicolas-Sarkozy-Ireland-must-vote-again-on-EU-Lisbon-treaty.html> Acessado em 18/09/2009.

<sup>43</sup> Em <http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2009/0519/1224246880348.html> Acessado em 18/08/2009.

<sup>44</sup> <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2009/0718/breaking6.htm> Acessado em 18/08/2009.

<sup>45</sup> <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2009/0506/breaking50.htm> Acessado em 18/08/2009.

<sup>46</sup> <http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2009/0612/1224248690587.html> Acessado em 18/08/2009.

<sup>47</sup> O que teria ocorrido, tendo como fato todos os partidos da composição do governo apoiarem o tratado em 2008.

#### 4.4 Considerações

A observação do caso do referendo constitucional Irlandês oferece uma visão interessante sobre a forma de convocação, o papel do Estado e a preparação para o referendo.

Conforme foi visto neste capítulo, ao longo do século XX a Irlanda foi alterando a forma como ocorrem os referendos. Por essa razão, seu exemplo oferece o formato mais trabalhado do uso deste mecanismo de democracia direta. Estas mudanças ocorridas podem ser consideradas como avanço na utilização do referendo.

Ainda, podem servir de base para maiores estudos sobre o aperfeiçoamento do uso de referendos. É importante frisar que as transformações ocorridas, foram causadas por um intenso uso de referendos. O uso constante é a melhor forma de se aprimorar uma ferramenta democrática como esta e o surgimento de debates é essencial também para que o tema seja cada vez mais discutido.

Outro ponto importante analisado neste capítulo é como o referendo pode ser utilizado como um precioso artifício de barganha no jogo dispare jogo político da União Européia. O exemplo irlandês demonstra como um país pequeno, com pouca tradição de poder político dentro do debate internacional pode fazer valer seus pontos de vista e a opinião de sua população. Esse ponto fica ilustrado pelos acordos de Sevilha e a Cimeira de Bruxelas.

Assim, o modelo de uso de referendos em democracias representativas ocidentais é considerado como o que se modernizou, criando mecanismos de gestão do processo de convocação do referendo. O fato de não estar previsto na constituição irlandesa a convocação de referendos por iniciativa popular cria um novo possível debate na construção de um modelo que combine a democracia representativa e mecanismos de democracia direta.

## 5. Referendo em democracias recentes. Exemplo português

Observar o caso português é interessante por se tratar de um país sem tradição referendária. Contudo, uma breve observação dos referendos convocados acaba por ser necessária para se entender algumas das razões pela qual esse mecanismo de democracia direta que tem sido usado em diversas democracias representativas em todo mundo é tão escassa em Portugal.

Os primeiros textos constitucionais portugueses não previam o uso de referendo e, portanto nenhum foi referendado, o de 1822 ou o de 1838 ou mesmo a carta constitucional de 1826. Segundo Cardoso, o caso mais próximo que se encontra é o processo de ratificação previsto na carta constitucional de 1826, onde revisões constitucionais deveriam ser ratificadas diretamente pela população ou indiretamente.

A forma como ocorria essa consulta aos eleitores ocorria, basicamente, pela convocação de novas eleições legislativas. A delegação de poderes depositada no representante eleito serviria de base para aprovação ou não das novas propostas. Portanto, sem qualquer consulta direta a população.

Com a queda da monarquia e a ascensão ao poder da república em 1910, uma nova constituinte foi convocada, gerando assim o texto constitucional de 1911, que continha a regulação do uso de referendos em atividades locais, com base em no artigo 66º da constituição o referendo era uma atribuição dos corpos administrativos e seu uso deveria regular suas organizações.

O projeto governamental de constituição elaborado após o golpe de Estado de 1926 foi aprovado no de 1933 por um plebiscito obrigatório decretado pelo governo ditatorial. Como veremos mais adiante, este plebiscito teve características bastante marcantes, como por exemplo, o fato de votos em branco serem contabilizados como Sim a nova constituição. Entretanto, 6856 portugueses opuseram-se ao texto e votaram nulo ou Não.

Apesar da constituição de 1933 regular o uso do referendo no artigo 126º, nunca ocorreu durante o período totalitário nenhuma convocação deste tipo.

Com o fim do regime em 25 de abril de 1974, surgiram os debates para a construção da nova constituição. A assembléia constituinte de 1975 pouco debateu

sobre o uso de referendos, entretanto, o Partido Socialista apresentou a proposta para a determinação da Iniciativa Legislativa Popular. Como forma de convocação de um projeto de lei assinado por 50.000 eleitores, este obrigaria a Assembléia Legislativa Popular a votar sobre o assunto num prazo de 60 dias após a entrega do texto.

Em 1982, a Assembléia da República, então com poderes constituintes, regulamentou o uso de referendos regionais, caso que não era previsto na constituição anterior. Entretanto, nada se tratou sobre o uso deste mecanismo no plano nacional. O artigo 241º definia que as autarquias locais poderiam, sobre questões de sua competência, convocar os cidadãos a votar. Nunca houve maioria parlamentar que aprovasse uma lei de regulamentação que permitisse a convocação.

A segunda revisão constitucional ocorrida em Portugal após o 25 de abril foi em 1989. Esta mantinha o texto sobre os referendos locais existente na 1ª revisão, que exigia lei ordinária para a convocação e para isso maioria legislativa. Contudo, consagrou com o artigo 118º o referendo nacional. Sua convocação teria o seguinte curso: *“1. Os cidadãos eleitores recenseados no território nacional podem ser chamados a pronunciar-se directamente, a título vinculativo, através de referendo, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembléia da República ou do Governo, nos casos e nos termos previstos na Constituição e na Lei.” E ainda,* 2. *As propostas de referendo reusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa do eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembléia da República ou até à demissão do Governo.”*

A revisão de 1992 pouco mudou com relação ao texto anterior. A 4ª revisão, realizada em 1997, ao texto da Assembléia Constituinte, entretanto, introduziu em seu Artigo 118º: *“2. O referendo pode ainda resultar da iniciativa de cidadãos dirigida a Assembléia da República, que será apresentada e apreciada nos termos previstos na constituição e na lei.”* Definindo assim, pela primeira vez em Portugal a possibilidade da legislação direta pela população civil. Este caso, entretanto, não ocorreu.

As revisões ocorridas em 2001 (5ª) e 2004 (6ª), não alteraram o conteúdo referente ao uso de referendo, apenas o número do artigo que regulamenta o uso e convocação de referendos foi alterado, ficando agora regido pelo artigo 115º da Constituição da República de Portugal.

Com relação ao processo de iniciativa, ficou melhor definido, ganhando texto

formal próprio no artigo 164º onde “1. A iniciativa da lei e do referendo compete aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo, e ainda, nos termos e condições estabelecidos na lei, a grupos de cidadãos eleitores, competindo a iniciativa da lei, no respeitante às regiões autónomas, às respectivas Assembléias Legislativas.”

Por fim, a 7ª revisão constitucional, realizada em 2005 apresenta uma breve, contudo, importante alteração com objetivo de regulamentar o uso de referendos com relação ao Tratado Europeu, o artigo 295º diz que: “(Referendo sobre o tratado europeu) O disposto no N.º 3º do artigo 115º não prejudica a possibilidade de convocação e de efectivação do referendo sobre a aprovação de tratado que vise à construção e aprofundamento da União Europeia.” O N.º 3º em questão, diz que:” 3. O referendo só pode ter por objecto questões de relevante interesse nacional que devam ser decididas pela Assembleia da República ou pelo Governo através de aprovação de convenção internacional ou de acto legislativo.”<sup>1</sup>

### 5.1 Introdução:

Este capítulo tem por objetivo observar o uso de mecanismos de democracia direta em países considerados democracias recentes. O caso português irá ilustrar o uso do referendo, mecanismo importante de consulta popular que dependendo do seu modelo pode vir a incrementar a vida democrática de determinado país. A utilização de referendos em Portugal segue a linha dos países de pouca tradição referendária com uma fraca utilização desse mecanismo durante as duas últimas décadas. O uso foi pautado pela convocação de referendos pelo poder executivo ou legislativo. Existindo, no entanto, a possibilidade de convocação por parte da sociedade civil, entretanto, estando esta sujeita a aprovação por parte da assembleia nacional.

A qualificação de Portugal como uma democracia recente segue a idéia apresentada por Huntington (1992), onde países que estabeleceram regimes democráticos no período compreendido entre 1974 e 1990 compõem a chamada terceira onda de democratização. Os países que formam esse grupo foram divididos em três grupos de regimes políticos autoritários em seus respectivos períodos pré

---

<sup>1</sup> Esta descrição dos eventos principais que ocorreram na história recente de Portugal com relação ao uso de referendos foi elaborado com base no capítulo III de Cardoso e todos os dados recentes introduzidos, foram retirados dos textos constitucionais disponibilizados, com exceção da reforma constitucional de 1997 (ver bibliografia) em formato eletrônico pelo site: <http://www.parlamento.pt/RevisoesConstitucionais/Paginas/default.aspx> Acessado em 17/09/2009



democratização: sistema de partido único; regimes militares; e ditaduras personalistas/populistas.

Segundo o autor, Portugal iniciou esse processo de democratização caracterizado pelo fim de um regime autoritário baseado na figura pessoal de um ditador. Essa caracterização é também utilizada para explicar a mudança de regime em outros países como Espanha e Grécia<sup>2</sup>.

Diante deste quadro, o caso português deve começar a ser analisado pelo trabalho, em 1975, da Assembléia Constituinte. Trabalho esse que teve uma atuação classificada por Cardoso (1992) <sup>3</sup> como omissa em relação ao uso de referendos. Optando por não acatar a proposta do Partido Socialista que sugeria a possibilidade de uma iniciativa legislativa popular, onde com 50.000 assinaturas recolhidas sobre um tema, um projeto de lei seria entregue a Assembléia da República, essa deveria se manifestar, discutindo e votando num prazo de 60 dias a validade e a possível convocação de um referendo.

A temática do referendo só voltaria a ocupar o debate constitucional<sup>4</sup> em 1989, data que marca a 2ª revisão constitucional do período democrático português, nesse novo texto o referendo surge sendo uma opção, entretanto, o artigo 118 previa a convocação de referendos por parte do presidente, mediante proposta da assembléia legislativa nacional ou do governo. Em caso de propostas recusadas pelo presidente ou pelo eleitorado as mesmas não poderiam voltar à pauta na mesma legislatura. Por isso, Cardoso<sup>5</sup> afirma criticamente sobre o texto: “Cujas limitações cautelosas são por demais evidentes” porque exclui implicitamente a iniciativa popular, estabelecendo a iniciativa presidencial, cuja capacidade de intervenção no que se refere à convocação de referendos é puramente negativa.

O texto aqui elaborado tem como objetivo a investigação sobre os temas apresentados acima, por isso, não será a proposta oferecer conclusões e sim tentar identificar a validade da hipótese sobre o não uso de referendos (ou mau uso) em

---

<sup>2</sup> Para uma análise mais sucinta, mas de extrema clareza, ver Lijphart, 1984:267.

<sup>3</sup> Cardoso, F. 1992.

<sup>4</sup> É verdade que no período 1976-1989 houve o desejo de se colocar a questão sobre referendar a Constituição que julgavam muito Socialistas. Entretanto, somente na 2ª revisão constitucional o texto foi alterado, já sem nenhuma intenção explícita de se alterar e referendar a Constituição. Ver Reis, António. 1990.

<sup>5</sup> Cardoso, F. P 74.

Portugal determinado ou não por sua caracterização como uma democracia recente. Testar essa hipótese exigirá, é claro, um trabalho muito mais elaborado. Por hora, o que se oferece é um apanhado de elementos que estruturam a investigação para a realização deste trabalho final de curso.

## 5.2 Portugal: uma democracia recente

A substituição do regime ditatorial baseado na figura pessoal do presidente é reconhecida por Huntington, como uma das mais complicadas, pois ao contrário de casos onde havia uma ditadura militar, nesse caso os presidentes raramente decidiam abrir mão de seus cargos voluntariamente. Acrescenta-se a isso o conflito existente entre um sistema político fechado, de cunho nacionalista com bases econômicas frágeis e apoiadas pelo poder estatal de um lado e a modernização da economia internacional, os processos de integração econômica, as demandas por mercados complementares e também a complexidade das sociedades modernas que exigem cada vez mais alterações sociais existentes de outro.

A transição portuguesa se encaixa neste padrão. E por isso, como indica Huntington (1992) <sup>6</sup>, foi necessário um levante popular para que fosse possível derrubar o governo autoritário em 1974.

Após este processo que colocou fim ao regime de exceção, inicia-se a formação de um grupo político, que já atuará na derrubada do ditador, com esse grupo tem início a criação da partidocracia (Baum e Freire, 2001)<sup>7</sup>, que no futuro será responsável, segundo Cardoso (1992)<sup>8</sup>, por barreiras a medidas modernizantes do aparelho democrático. O exemplo óbvio para esse trabalho é o temor ao uso dos referendos, principalmente aos referendos baseados em campanhas de iniciativa, onde a sociedade organizada pode convocar uma consulta popular.

Portanto, a saída de Portugal de um regime autoritário de base pessoal por vias de um conflito modernizante, levou ao surgimento de um grupo político bastante apegado ao poder. Esse grupo não é identificado diretamente com um partido ou uma

---

<sup>6</sup> Huntington, S. 1991-1992. P 588.

<sup>7</sup> Baum e Freire. 2001. P 06

<sup>8</sup> Cardoso, F. 1992.

ideologia nem com a tradicional divisão entre esquerda e direita. É na verdade um grupo amorfo que tem como principal ligação o apego ao poder do Estado e que se alternam no poder e/ou governam em aliança como forma de solidificar o poder dessa partidocracia impedindo que medidas mais democratizantes se espalhem pela sociedade civil.

Sobre esse assunto Baum e Freire (2001)<sup>9</sup> colocaram que sociedades de democratização recente tendem a apoiar medidas típicas de democracias representativas. No entanto, existe a percepção por parte dos cidadãos de que existe um vácuo entre o poder legislativo, os partidos políticos e a sociedade civil. Assim, a crítica ao modelo partidocrático português pode ser sustentada pela argumentação sobre o déficit democrático. O que na verdade passa a ser um assunto único uma vez que o aprofundamento da democracia exige a refundação da relação entre representados e legislativo e cidadãos e partidos políticos. Ainda segundo os autores é possível relacionar o declínio da confiança política a esse fenômeno. Mesmo parecendo um tanto óbvia essa informação, vale notar que o que dá a real importância é o fato de que existe uma percepção do fenômeno por parte da população. O que é o caminho mais interessante para o incremento da participação popular em assuntos políticos.

Além do temor por parte desta partidocracia, do estabelecimento de medidas que incrementem o modelo representativo, através de mecanismos de democracia direta seja uma ameaça ao poder adquirido por grupos políticos existe, ainda, o temor de que surja o controle social por meio do uso de referendos. O exemplo que melhor ilustra esse temor é o uso de referendos/plebiscitos por regimes totalitários, como foi o caso do plebiscito com voto obrigatório convocado após o golpe de Estado de 1926 que obrigou toda a população a participar da consulta realizada em 1933.

Esse plebiscito continha todas as características que devem ser evitadas num modelo de sociedade com o uso de democracia mista, ou seja, que contenha mecanismos de democracia direta, mas que seja regida nos moldes representativos. As principais características desse plebiscito são, além do voto obrigatório, a contagem das abstenções como votos positivos e a necessidade de se escrever não quando quisesse se opor a constituição e o simples deixar em branco quando quisesse apoiar a

---

<sup>9</sup> Baum e Freire. 2001.

constituição. Dessa forma, votos em branco eram computados como apoio a nova carta constitucional.

O mais importante nesse ponto é que o controle dos mecanismos de elaboração de um referendo pode se tornar armas que servem de validação aos interesses mais diversos, no caso acima a ditadura de Salazar conseguiu validar sua constituição impondo, de acordo com seus interesses, a consulta sob seu controle. O plebiscito foi usado como forma de legitimar política e socialmente o regime totalitário.

Portanto, o temor ao uso de mecanismos de democracia direta é importante como forma de aperfeiçoamento do modelo. A chamada tirania da maioria tão debatida desde Tocqueville é um dos problemas dessa forma de organização social.

É esse temor aliado a inúmeros casos de referendos mal sucedidos e com baixos números de participação um dos principais pontos contrário ao seu uso.

### 5.3 O não português ao referendo sobre os tratados reformadores de Amsterdam e Lisboa

Portugal não referendou nenhum dos textos constitucionais propostos pela União Européia. Seguindo o que foi apresentado acima, as duas principais linhas de análise serão: 1. O medo por parte da partidocracia de que além de perder poder tivesse planos de apoio a União Européia ameaçados por um resultado que fugisse ao controle; 2. A pouca tradição portuguesa no uso de referendos.

Uma breve análise do discurso encontrado nos jornais portugueses sobre o comportamento da direção política nacional será o principal método utilizado neste trabalho. Tentar avaliar se houve alguma mudança de discurso e caso tenha ocorrido perceber os motivos divulgados na mídia.

Ao observar as declarações de José Sócrates em jornais portugueses até 2007 é possível encontrar diversas indicações de que este seria a favor da realização de um referendo que ratificasse o conteúdo do Tratado de Lisboa, agindo, portanto, de acordo com as promessas dos eleitorais do partido do primeiro-ministro. Entretanto,

logo em janeiro de 2008, essa fase acaba<sup>10</sup>. O primeiro-ministro inicia a defender a tese de que o referendo não é a melhor forma de ratificação para o tratado de Lisboa.

Avaliar possíveis razões para essa mudança é imperativo na busca de idéias que possam qualificar o debate a favor ou contra um referendo que questione a sociedade portuguesa a respeito da aprovação do conteúdo do tratado ou não. Um dos motivos mais simples de ser percebido é a influência externa<sup>11</sup>. Mas porque um governo iria trair uma promessa de campanha, se opor ao desejo de grande parte da sua população<sup>12</sup> e ainda comprometer seu futuro político frente à oposição?

Creditar a influência externa essa atitude é insuficiente. Há outro motivo para tal risco. Neste trabalho, admite-se que o estabelecimento de um grupo político, independente de partidos, o que já foi classificado como, partidocracia, tem interesses na manutenção de seu poder através dos mecanismos de democracia representativa e se sente ameaçados pela influência que poderia ter um referendo. Principalmente um de tamanha importância.

É claro que esse argumento não pode explicar por si só a transformação da opinião do governo em relação ao referendo ao tratado reformador. Existe outro fator que deve ser levado em consideração para os interesses deste capítulo, que é: a

---

<sup>10</sup> Em debate com o jornalista Ricardo Costa, Sócrates foi confrontado com a mudança de opinião frente a promessa feita no discurso feito em sua tomada de posse como primeiro-ministro. A transcrição define bem o movimento radical feito pelo chefe do governo do Partido Socialista: Na posse disse “Sócrates: Nenhuma razão política séria impede que o referendo sobre o tratado constitucional europeu seja realizado em conjunto com as eleições autárquicas favorecendo desta forma a participação cívica e confiando, como devemos confiar na capacidade política dos portugueses.” E em julho de 2007, neste debate televisivo, diz assim: “Ricardo Costa: Houve uma promessa feita aos portugueses, estou a enfatizar essa questão porque houve uma promessa feita por si e todos os outros sobre.

Sócrates: Mas se me da licença, Ricardo Costa. Se quer dizer tudo, deve dizer que houve uma promessa feita pra ratificar um tratado constitucional, não é, este tratado será diferente, embora é a minha opinião...”

Disponível em: [http://www.dailymotion.com/video/x3th5l\\_socrates-referendo-europeu\\_politics](http://www.dailymotion.com/video/x3th5l_socrates-referendo-europeu_politics)  
Acessado em 19/09/2009. Sobre esta discussão, ver ainda o anexo 4.

<sup>11</sup> Ver por exemplo a sugestão do novo presidente da União Européia, o esloveno Janez Jansa de que não seria sensato que Portugal realizasse um referendo para ratificar o Tratado de Lisboa. Em: <http://ww1.rtp.pt/noticias/index.php?article=317942&visual>

<sup>12</sup> “Uma sondagem, realizada pela Universidade Católica, apontava que a maioria dos portugueses considera que o Tratado reformador da União Europeia deve ser referendado. Segundo essa sondagem, 46% dos inquiridos considera que deveria haver referendo, contra 27% que acha que não, 24% não sabe e 3% não respondeu.” Ver: [http://www.esquerda.net/index.php?option=com\\_content&ta](http://www.esquerda.net/index.php?option=com_content&ta) Acessado em 17/09/2009.

pressão exercida por grupos de interesses comerciais, financeiros, empresariais e políticos que desejam a União Europeia institucionalizada o mais rápido possível.

O principal problema encontrado no caso português é o fato de não estar previsto na constituição a necessidade de referendos para determinados assuntos, ou emendas e nem haver a possibilidade de convocação de consulta popular independente do desejo do governo. Conforme a constituição indica em seus parágrafos 8º e 10º do artigo 118º, que “*O Presidente da República submete a fiscalização preventiva obrigatória da constitucionalidade e da legalidade as propostas de referendo que lhe tenham sido remetidas pela Assembléia da República<sup>13</sup> ou pelo governo; As propostas de referendo recusadas pelo Presidente da República ou objecto de resposta negativa pelo eleitorado não podem ser renovadas na mesma sessão legislativa, salvo nova eleição da Assembléia da República, ou até à demissão do governo.*”<sup>14</sup>

Diante da falta de obrigatoriedade da consulta popular e com o poder de decisão concentrado nas mãos de dirigentes políticos afeitos ao poder o desejo da população fica dessa maneira insatisfeito.

Desse ponto, surge o debate sobre o déficit democrático. É correto afirmar que, se de acordo com pesquisas de opinião a população diz que o tratado deve ser referendado e, entretanto, por decisão exclusivamente da classe política isso não ocorre, que há uma divergência de opinião entre representantes e representados. Claro que uma primeira resposta a essa colocação será obviamente a de que o eleitor pode “demitir” o seu representante nas próximas eleições.

Nesse momento é que o peso da partidocracia recai mais cruelmente sob a população. Uma vez que existe um domínio do poder político por grupos que colaram no poder, fica extremamente difícil para o eleitor: 1- destacar aquele que vai contra os seus desejos; 2- encontrar diferentes opções dentro do quadro político. Assim, é possível crer que a relação crescimento da partidocracia e déficit democrático é um objeto de estudo que merece atenção mais aprofundada.

Quando se olha para o discurso surgido na mídia sobre a não convocação do

---

<sup>13</sup> No caso português é a assembléia que deve encaminhar a proposta saída de uma iniciativa popular ao presidente.

<sup>14</sup> Constituição portuguesa 4ª revisão. 1997. Assembléia da República.

referendo ao tratado reformador a opinião do ministro dos negócios estrangeiros, Luis Amado, é a que melhor define o medo dessa partidocracia *“Os tratados internacionais não têm que ser referendados. É para isso que existem os parlamentos.”* E *“Os tratados são, de uma maneira geral, muitos complexos. Difíceis de apreender em termos de uma simples pergunta a um eleitor.”*<sup>15</sup>

Portanto, segundo a opinião do ministro Amado, os países que exigem em suas constituições o uso de consulta popular para a aprovação ou não de tratados internacionais estão, além de enganados, arriscando a qualidade de suas decisões por não usarem a via da ratificação parlamentar. Entretanto, numa breve observação sobre quais os países que agem dessa forma ou que ao menos permitem que a população convoque um referendo que trate do assunto, encontramos em sua maioria exemplos de democracias da chamada 1ª onda ou 2ª, ou seja, todos com maior tradição democrática.

São os casos de Irlanda, Itália e Suíça. Sendo que o primeiro exige em sua constituição a convocação da consulta, o segundo prevê a possibilidade de convocação de consulta por iniciativa que revogue a decisão parlamentar/governamental e o terceiro exige a convocação para a aprovação ou não de um tratado internacional e ainda oferece a opção, de que por iniciativa, se reveja a decisão.

Portanto, parece sensata a idéia de que o que ocorre na realidade é que dois fatores, que devem ser analisados com cuidadosas lentes de aumento, aparecem unidos no caso português, são eles: o apego ao poder por parte de uma partidocracia; e a recente tradição democrática. Esses dois fatores podem formar o eixo principal da explicação para a não realização de referendos mais constantemente em Portugal e também sobre a ratificação do Tratado Reformador.

Entretanto, a pesquisa para definir as reais características da não convocação de referendos em Portugal precisa levar em conta outros fatores como a pressão externa e de grupos de interesse comercial.

É assim indicação dessa investigação introdutória que esses 4 fatores conectados estabelecem uma relação importante entre o déficit democrático, encontrado em diversos países do mundo além de Portugal, e a não utilização de referendos mais constantes mesmo quando pesquisas de opinião indicam que a

---

<sup>15</sup> Retirado de Diário de Notícias de 23 de outubro de 2007

população apóia a convocação dessa forma de consulta sobre determinado tema.

#### 5.4 Considerações

A análise feita neste trabalho sobre o caso português, serve para ilustrar o pouco uso de referendos, relacionados aqui a juventude da democracia no país.

Foi observado que Portugal discutiu recentemente a possibilidade de usar o referendo como forma de ratificar o tratado constitucional europeu. Essa proposta foi defendida inicialmente pelo Partido Socialista com apoio de grupos de esquerda no espectro político do país. Entretanto, uma mudança no discurso do governo socialista baseado na idéia de que a mudança na nomenclatura e não no conteúdo do texto do Tratado de Lisboa, retirava a obrigação desta promessa de campanha.

Portanto, Portugal nunca referendou nenhum assunto relacionado a U.E. Contudo, seu texto constitucional sofreu alterações no formato do artigo que trata sobre o referendo. E isso, quando somado ao fato de haver a discussão sobre a não ocorrência do referendo sobre o Tratado de Lisboa, são sinais de que existe na sociedade interesse pelo tema.

Por fim, o debate sobre o uso de mecanismos de democracia direta em Portugal é bastante incipiente e precisa de estímulo. A ocorrência de apenas três convocações nas últimas décadas não é suficiente para manter o tema na ordem política. Sendo assim, facilmente controlado pelos políticos profissionais que participam da organização do país desde a redemocratização.



## 6. Considerações e Possibilidades

Durante o desenvolvimento deste trabalho verificou-se que o uso de referendos dentro da União Européia é bastante variado com relação a forma de convocação, execução, estratégia partidária, participação governamental e ação popular direta. Essa conclusão surge da leitura dos casos Italiano, Suíço, Irlandês e Português. Onde cada um representa uma forma de utilização deste mecanismo de democracia direta.

Como foi apresentado no capítulo sobre a Itália, seu modelo sofreu com o embate direto junto aos partidos políticos gerando assim um sistema onde o referendo é apenas um artifício constitucional e jurídico, entretanto, sua validade prática tem sido reduzida durante as últimas duas décadas principalmente.

O caso Suíço abordou o uso de iniciativas, ou o referendo começado por baixo. Nesta situação foi demonstrado de que forma a sociedade pode controlar o uso de referendos, estabelecendo os assuntos a serem debatidos e atuando na coleta de assinaturas. Portanto, este caso exige grande participação da população. Dessa forma, repassa grande parte do poder, restrito aos políticos profissionais nas democracias representativas, aos cidadãos.

A análise da situação irlandesa serviu como forma demonstrar que o referendo pode ser sim adaptado a uma democracia representativa. Este caso é o que apresenta maior riqueza em debates sobre possíveis melhorias no uso de referendos. Seus exemplos de modificações, feitas ao longo do Século XX, sobre convocação, garantias constitucionais e relevância da opinião da sociedade sobre temas geralmente tratados por políticos profissionais, indicam na direção de se construir um modelo cada vez mais sofisticado e melhorado de conexão entre o modelo representativo e mecanismos de direta.

Observar o caso português serviu para ilustrar como um país de tradição democrática recente usa o referendo. Além disso, apontou para a percepção de que dentro da sociedade existe o debate sobre o uso desta ferramenta de democracia direta em assuntos de interesse nacional. A discussão sobre a convocação ou não de uma consulta para ratificar o Tratado Constitucional Europeu envolveu diretamente o líder do partido no governo e primeiro-ministro, mostrando assim, que apesar do desejo

político e social existem outros fatores que podem influenciar na convocação de um referendo.

Com isso, o trabalho pode atualizar dados sobre o uso de referendos no espaço da União Européia integrando o debate sobre a possibilidade de se chegar a um modelo democrático que estabeleça os direitos nacionais de representação dentro de um corpo político gigantesco como a U.E.

Sobre esse aspecto, a maior contribuição encontrada indica que existe sim a possibilidade de incrementar a democracia representativa, diminuindo assim o déficit democrático existente entre cidadãos e decisões que afetam as vidas de todos os europeus. A forma de alcançar este objetivo, passa pela necessidade de meios de democracia direta serem, respeitosamente, anexados ao padrão de democracia ocidental representativa. Vale frisar que esta busca deverá ser sempre pautada pelo objetivo de melhorar a democracia.

Esta melhora é uma resposta a questão apresentada por Lijphart (2001), sobre o que se quer com relação a democracia: mais ou melhor democracia. Levando em consideração a estabilidade democrática que o Continente Europeu vive, indica-se que é o momento de buscar formas de melhorar a democracia.

Para tal, é necessário oferecer cada vez mais poder aos cidadãos com o objetivo de aproximá-los das discussões políticas, dando direito de não somente votar em eleições freqüentes, mas de decidir sobre assuntos sobre temas relevantes para a vida comum.

Esta forma seguiria um objetivo de autogoverno pelo cidadão. Onde, através da modernização dos meios de comunicação, do aumento da circulação de idéias, o indivíduo tenha cada vez mais mecanismos de formação de opinião e de acesso democrático a informação. A tecnologia tem papel central no autogoverno que poderá nascer nos próximos anos. Os limites da democracia foram modificados e exigem novas investigações que proporcionem encontrar metodologias de atualização do modelo representativo.

As sugestões oferecidas para a ampliação o universo da pesquisa sobre democracia semi-direta foram apresentadas na introdução desta dissertação, mas merecem receber novamente destaque: como a) aproximar o cidadão do debate

político no âmbito da U.E e fazê-lo se interessar pela participação?; b) criar mecanismos que permitam as associações elaborar debates que possam ser validados pela opinião popular e com apoio numérico suficiente chegar ao parlamento europeu?; c) desestimular a oligarquização da política no âmbito da U.E proporcionando (através de política de educação que já existem) o surgimento de uma classe política com espírito representativo europeu nos moldes da democracia social?; d) estabelecer um sistema de representação proporcional?; e) estabelecer formas mais práticas de controle sobre o representante?; e f) fugir da apatia política causada tanto pela desilusão com o sistema partidário-representativo?

Assim, numa eventual continuação desta investigação é importante aprofundar a busca por uma padronização dos eixos de democracia direta que podem ser adaptados ao padrão representativo, trabalhando para que as sugestões de uso de referendos tenham cada vez mais aplicação prática e respeitem o cidadão e a democracia acima de tudo.

Por fim, a criação de parâmetros quantitativos e qualitativos que indiquem mais claramente a percepção sobre o uso de mecanismos de democracia direta pela sociedade, por políticos e ainda que determinem os efeitos do uso destas ferramentas na democracia representativa. Estabelecer índices de satisfação com a democracia semi-direta é objetivo de diversos pesquisadores que se dedicam a investigação sobre referendos e melhorias a democracia representativa.

## BIBLIOGRAFIA:

- BAUM, Michael; FREIRE, André. 2001 “Referenda voting when civil society is weak: The Portuguese case”. Lisboa. Cadernos ISCTE. Departamento de Sociologia.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. 1982-83. “Diccionario de Política”. Madrid. Siglo Veintiuno Editores. 2ª edição. ISBN: 84-323-0429-8.
- BOBBIO, Norberto. 1988. “O futuro da democracia” Lisboa. Publicações Dom Quixote.
- BOBBIO, Norberto. 2000. “Teoria geral da política : a filosofia política e as lições dos clássicos” Rio de Janeiro. Ed. Campus. 9ª edição. ISBN: 85-352-0646-9.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd. 2002. “Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government” in: The British Journal of Political Science. v.32. n.2. 371-390. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4092223> Acessado em 14/08/2008.
- BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey. 2002. “When might institutions change? Elite support for direct democracy in three nations” In: Political Research Quarterly, v. 55. n. 4. 731-754. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/3088077> Acessado em 16/08/2008.
- BOWLER, Shaun; HANNEMAN, Robert. 2006. “Just how pluralist is direct democracy? The structure of interest group participation in ballot proposition elections” In: Political Research Quarterly, V.59. N.4. 557-568. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4148058> Acessado em 14/08/2008.
- CARDOSO, Fernanda Lima. 1992. “Referendo uma questão actual” Lisboa. Publicações Dom Quixote. ISBN: 972-20-1067-0.
- CHRISTIN, Thomas; HUG, Simon. 2002. “Referendums and citizen support for european integration” In: Comparative Political Studies. n.35. 586-617. Disponível em: <http://cps.sagepub.com/cgi/content/abstract/35/5/586> Acessado em 16/08/2008.
- COHEN, Elie. 2002. “The Euro, economic federalism, and the question of national sovereignty” In: The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union org: PAGDEN, Anthony. Cambridge. Cambridge University Press. ISBN: 0-521-79552-4.
- COSTELLO, Cathryn. 2005. “Peoples Vengeances. Ireland’s Nice referenda” In: European Constitutional Law Review, n.1. 357-382. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=346464> Acessado em 16/08/2008.
- DAHL, Robert A. 2000-a “A Democratic paradox?” In: Political Science Quarterly, v.115. n.1. 35-40.. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2658032> Acessado em 14/08/2008.
- DAHL, Robert A. 2000-b. “Democracia” Lisboa. Ed. Temas e Debates. ISBN: 972-759-225-2.

D'APPOLLONIA, Ariane Chebel. 2002. "European nationalism and European Union" In: *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union* org: PAGDEN, Anthony. Cambridge. Cambridge University Press. ISBN: 0-521-79552-4.

de VREESE, Claes H. 2006. "Political Parties in Dire Straits?: Consequences of National Referendums for Political Parties" In: *Party Politics*; 12; 581. Disponível em: <http://ppq.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/5/581> Acessado em 11/08/2008.

DONOVAN, Todd; KARP, Jeffrey. 2006. "Popular Support for Direct Democracy" In: *Party Politics*, 12. 671-688. Disponível em: <http://ppq.sagepub.com/cgi/content/abstract/12/5/671> Acessado em 11/08/2008.

DOYLE, Peter. 2002. "Ireland and the Nice Treaty" In: *Centre for European Integration Studies. ZEI Discussion Paper: C 115*. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/163/> Acessado em 16/08/2008.

DUR, Andreas; MATEO, Gemma. 2006. "Bargaining Efficiency in Intergovernmental Negotiations in the EU: Treaty of Nice vs. Constitutional Treaty" In: *Journal of European Integration*, 28:4, 381 – 398. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07036330600853992> Acessado em 25/03/2008.

ELIAS, Norbert; e SCOTSON, John. L.; 2000. "Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade". Rio de Janeiro. Ed: Jorge Zahar. ISBN: 8571105472.

FABBRINI, Sergio. 2001. "Has Italy rejected the referendum path? The failed referenda of may 2000". In: *Journal of Modern Italian Studies*. 6. 1. 38-56. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/13545710010025907> Acessado em 14/08/2008.

FABBRINI, Sergio. 2003. "Bringing Robert A. Dahl's theory of democracy to Europe". In: *Annual Review of Political Science*. n.6. 119-137. Disponível em: <http://arjournals.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.6.010302.115514> Acessado em 16/08/2008.

FREIRE, Andre; BAUM, Michael. 2003. "Referenda voting in Portugal, 1998: The effects of part sympathies, social structure and pressure groups". In: *European Journal of Political Research*, 42. 135-161. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00078> Acessado em 14/08/2008.

FREIRE, Andre; BAUM, Michael. 2001. "Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização". In: *Análise Social*, v. XXXVI, n. 158-159. Disponível em: [http://www.apis.ics.ul.pt/\(X\(1\)S\(2fmy4ufv11dnrh55rqty1ova\)\)/Default.aspx?o=1&p=8&AspxAutoDetectCookieSupport=1](http://www.apis.ics.ul.pt/(X(1)S(2fmy4ufv11dnrh55rqty1ova))/Default.aspx?o=1&p=8&AspxAutoDetectCookieSupport=1) Acessado em 14/08/2008.

FREIRE, Andre, BAUM, Michael. 2003. "1998 Portuguese referendums: explaining the results and speculating on the future of direct democracy in Portugal". In: *Portuguese Journal of Social Science*. v.2. n.3 5-19. Disponível em: <http://www.atypon-link.com/INT/doi/abs/10.1386/pjss.2.3.196/6?cookieSet=1&journalCode=pjss> Acessado em 14/08/2008.

GALLAGHER, Michael. 1988. "The Single European Act referendum". In: *Irish*

Political Studies. 3, pp. 77–82.

GALLAGHER, Michael. 2003. “Referendum Campaigns in Ireland”. Paper presented at 8th international SISE conference on ‘Le campagne elettorali, Venezia, 18–20 December 2003. Disponível em: [www.studielettoralit.it/convegni/paper/Gallagher\\_ing.pdf](http://www.studielettoralit.it/convegni/paper/Gallagher_ing.pdf) acessado em 25/08/2009.

GARCIA, Alexandre Navarro. 2005. “Democracia semidireta. Referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa”. In: Revista de informação legislativa, v.42, n. 166. 9-22. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/417> Acessado em 16/08/2008.

GERBER, Elisabeth R. 1996. “Legislative Response to the Threat of Popular Initiatives”. In: American Journal of Political Science, Vol. 40, No. pp. 99-128, Feb. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2111696> Acessado 27/08/2009.

GROSS, Andreas; KAUFMANN, Bruno. 2002. “IRI Europe country index on citizenlawmaking 2002”. In: Initiative & Referendum Institute Europe. Disponível em: <http://www.andigross.ch/html/rating.pdf> Acessado em 16/08/2008.

HAYES, Bernadette C. and Ian McAllister. 2001. “Who voted for peace? Public support for the 1998 Northern Ireland Agreement”. In: Irish Political Studies, 16, pp. 73–93.

HAYWARD, Katy. 2002. “If at first you don't succeed... the second referendum on the treaty of Nice”. In: Irish Political Studies, 18:1, 120 – 132. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07907180312331293269> acessado em 18/08/2009.

HEATH, A.; JOWELL, R.; TAYLOR, B. and THOMSON, K. 1998. “Euroscepticism and the Referendum party”. In: Journal of Election, Public Opinion & Parties. 8:1, 95-110. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13689889808413007> Acessado em 14/08/2008.

HOBOLT, Sara Binzer. 2005. “When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums”. In: Journal of Elections, Public Opinion & Parties. v.15. n.1. 85-109. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13689880500064635> Acessado em 16/08/2008.

HOBOLT, Sara Binzer. 2006-a. “Direct democracy and european integration”. In: Journal of European Public Policy v.13. n.1. 153–166. Disponível em: [http://users.ox.ac.uk/~polif0059/Publications/JEPP\\_eprint.pdf](http://users.ox.ac.uk/~polif0059/Publications/JEPP_eprint.pdf) Acessado em 16/08/2008.

HOLBOLT, Sara Binzer. 2006-b. “How Parties Affect Vote Choice”. In: European Integration Referendums” Party Politics, 12: 623 – 647. Disponível em: <http://ppq.sagepub.com/cgi/citemap?id=spppq;12/5/623> acessado em 18/08/2009.

HOLMES, Michael, 1993. “The Maastricht Treaty referendum of June 1992”. In: Irish Political Studies 8, pp. 105–10.

- HUNTINGTON, Samuel. 1984. "Will More Countries become democratic?" In: *Political Science Quarterly*, v.99, n.2, 193-218. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2150402> Acessado em 16/08/2008.
- HUNTINGTON, Samuel. 1991-92. "How Countries Democratize" In: *Political Science Quarterly*, v.106, n.4, 579-616. Disponível em: <http://www.jstor.org/pss/2151795> Acessado em 16/08/2008.
- KENNEDY, Fiachra; SINNOTT, Richard 2007. "Irish Public Opinion toward European Integration". In: *Irish Political Studies*, 22:1, 61 – 80. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07907180601157364> Acessado em 25/03/2008.
- KLAPPER, Bradley S. "Swiss Ok Romanian, Bulgarian Workers in Referendum" In: <http://www.romanianewswatch.com>, 2009. Disponível em: <http://www.romanianewswatch.com/2009/02/swiss-ok-romanian-bulgarian-workers-in.html> Acessado em 04/07/2009.
- LeDUC Lawrence; PAMMETT, Jon H. 1995. "Referendum Voting: Attitudes and Behaviour in the 1992 Constitutional Referendum". In: *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 28, No. 1, pp. 3-33 Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3232122> Acessado em 08/08/2008
- LeDUC, Lawrence. 2002. Opinion change and voting behaviour in referendums. In: *European Journal of Political Research* 41: 711–732, Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00027> Acessado em 18/08/2009
- LeDUC, Lawrence. 2007. "Direct democracy in Practice: A global overview" Publicação online. Disponível em: [www.dd-la.ch/download/LeDuc\\_Larry.pdf](http://www.dd-la.ch/download/LeDuc_Larry.pdf) Acessado em 14/08/2008.
- LIJPHART, Arend. 2001. "Demcracy in the 21st century: can we be optmistic?" In: *European Review*, v.9, n.2, 169-184. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1017/S1062798701000163> Acessado em 14/08/2008.
- LIJPHART, Arend. 1989. "As democracias contemporâneas" Lisboa.Ed. Gradiva. ISBN: 972-662-124-0
- LUBBERS, Marcel. 2008. "Regarding the Dutch 'Nee' to the European Constitution: A Test of the Identity, Utilitarian and Political Approaches to Voting No". In: *European Union Politics*, 9; 59. Disponível em: <http://eup.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/1/59> Acessado em 20/08/2009.
- LUPIA, Arthur; MATSUSAKA, John. 2004. "Direct democracy: New Approaches to old questions". In: *Annual Review of Political Science* n.7, 463-482. Disponível em: <http://arjournals.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104730> Acessado em 16/08/2008.
- MAGLEBY, David B.; PATTERSON, Kelly D. 1998. "Consultants and direct democracy". In: *Political Science and politics*, v.31, n.2, 160-169. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/420244> Acessado em 14/08/2008.
- MANSENGH, Lucy. 1999. "Two referendums and the referendum commission: The 1998 experience". In: *Irish Political Studies*, 14:1, 123 – 131. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1080/07907189908406604> Acessado em 18/08/2009.

MATSUSAKA, John G. 2005. "Direct democracy works" In: *The Journal of Economic Perspectives*, v. 19. n.2. 185-206. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4134943> Acessado em 14/08/2008.

MENDELSON, Matthew; CUTLER, Fred. 2000. "The Effect of Referendums on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance." In: *British Journal of Political Science*, v. 30. N. 4. 685-698. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/194291> acessado em 20/07/2009.

MIGLIEVICH, Adélia; COUTINHO, George. 2006. "Modelos de democracia na era das transições." In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, 6. N.1. 13-38 Jan-Jun. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/20/1721> Acessado em 14/08/2008.

MILLER, Vaughne. 2001 "The Irish Referendum on the Treaty of Nice". House of Commons Library. Research Paper 01/57. Disponível em: [www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-057.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-057.pdf) Acessado em 18/08/2009.

MOREL, Laurence. 2007. "The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective". In: *West European Politics*, 30:5, 1041—1067. Disponível em: <http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713395181> acessado em 14/08/2009.

MOXON-BROWNE, Edward. 1999. "The europeanisation of political parties: the case of the Irish labour party". In: *European Union Studies Association. Biennial Conference 1999 (6th)*, Disponível em: <http://aei.pitt.edu/2341/> Acessado em 16/08/2008.

NENTWICH, Michael. . 1996. "Opportunity Structures for Citizens Participation: The Case of the European Union". In: *European Integration online Papers (EIOP) Vol. 0 N° 1* Disponível em <http://eiop.or.at/eiop/texte/1996-001.htm> Acessado em 25/02/2008.

O'MAHONY, Jane. 1998. "The Irish referendum experience". In: *Representation*, 35:4, 225 – 236. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/00344899808523044> Acessado em 18/08/2009.

PAPADOPOULOS, Yannis. 2001. "How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making". In: *West European Politics*, v.24, n.2. 35–58. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/01402380108425432> Acessado em 16/08/2008.

PRZEWORSKI, Adam. 2009. "Self-Government in Our Times" in: *The Annual Review of Political Science*. 12:71-92. Disponível em <http://arjournals.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.062408.120543> Acessado em 27/09/2009.



- PUTNAM, Robert D. P. . 2000. “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna” Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas. 2ª edição
- QUINLAN, Stephen. 2009. “The Lisbon Treaty Referendum 2008”. In: Irish Political Studies, 24:1, 107 -121. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/07907180802674381> Acessado em 17/08/2009.
- QVORTRUP, Matt . “Not so Nice: The Irish Referendum on EU Enlargement”. In: <http://www.iandrinstitute.org/>. Disponível em: [www.iandrinstitute.org/.../Qvortrup%20-%20Ireland's%20Nice%20Referendum.pdf](http://www.iandrinstitute.org/.../Qvortrup%20-%20Ireland's%20Nice%20Referendum.pdf) Acessado em 17/08/2009.
- QVORTRUP, Matt . 2000. “Are Referendums Controlled and Pro-hegemonic?” in: Political Studies: Vol. 48, 821–826. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/119037634/abstract> Acessado em 01/09/2009.
- QVORTRUP, Matt. 2001. “The Danish euro referendum in comparative perspective”. In: Representation, 38:1, 77 – 85. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/00344890108523161> Acessado em 25/03/2008.
- QVORTRUP, Matt. 2007 “Can we trust the people?” Publicação online.. Disponível em: [www.iwantareferendum.com/publication/qvortrup.pdf](http://www.iwantareferendum.com/publication/qvortrup.pdf) Acessado em 14/08/2008.
- REICH, Johannes. 2008. “An Interactional Model of Direct Democracy - Lessons from the Swiss Experience.” Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1154019> Acessado em 25/08/2009.
- REIS, António. 1990. Os governos Constitucionais: da Alternância no Poder ao Sistema de Partido Dominante. In: REIS, António. Org. Portugal Contemporâneo, Vol VI. Publicações Alfa.
- SAMUEL, Henry. 2008. “Nicolas Sarkozy: Ireland must vote again on EU Lisbon treaty” In: The Teleraph. 15 Jul 2008. Disponível em: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ireland/2437817/Nicolas-Sarkozy-Ireland-must-vote-again-on-EU-Lisbon-treaty.html> Acessado em 18/08/2009.
- SARTORI, Giovanni. 2000. “Homo Videns Televisão e pós-pensamento” Lisboa. Ed. Terramar. ISBN: 972-710-258-1
- SCIARINI, Pascal; TRECHSEL, Alexander. 1996. “Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires?” In: Swiss Political Science Review 2(2): 1-232. Disponível em: <http://www.ingentaconnect.com/content/spsa/spsr/1996/00000002/00000002/art00007> Acessado em 28/08/2009.
- SEBASTIÃO, Sónia M. P. A. 2005. “ A democracia directa ainda interessa? O caso Suíço”. Lisboa. Ed. Instituto de Ciências Sociais e Políticas. ISBN: 972-8726-53-8
- SETALA, Maija. 1999. “Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy?” In: Scandinavian Political Studies, v. 22. N. 4. 327-340. Disponível em

<http://www.ingentaconnect.com/content/bpl/scps/1999/00000022/00000004/art00005;jsessionid=7t4rl1il4jk78.alice> Acessado em 03/09/2009.

SHEAHAN, Fionnan. 2008. In: Irish Independent. 24/05/2008. Disponível em: <http://www.independent.ie/national-news/mccreevy-you-must-be-insane-to-read-the-treaty-1385867.html> Acessado em 17/07/2009

SHEAHAN, Fionnam; O'Connor, Aidan. 2009. "Sarkozy says he'll visit Ireland to help pass Lisbon Treaty." [www.independent.ie](http://www.independent.ie) 12/06/2009

SINNOTT, Richard. 2002. "Cleavages, parties and referendums: Relationships between representative and direct democracy in the Republic of Ireland". In: European Journal of Political Research, 41. 811-826. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00033> Acessado em 14/08/2008.

SINNOTT, Richard; ELKINK; O'ROURKE; McBRIDE. 2009. "Attitudes and behaviour in the referendum on the Treaty of Lisbon". Report prepared for the department of foreign affairs. Disponível em: [www.foreignaffairs.gov.ie/.../ucd%20geary%20institute%20report\).pdf](http://www.foreignaffairs.gov.ie/.../ucd%20geary%20institute%20report).pdf) Acessado em 18/08/2009

SVENSSON, Pelle. 2002. "Five Danish referendums on the European Community and European Union: A critical assessment of the Franklin thesis". In: European Journal of Political Research, vol 41. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/1475-6765.00028> Acessado em 07/08/2009.

SWEENEY, Daniel R. 2003. "The two referenda on Nice, the security debate in Ireland, and the limits of Europeanization". In: European Union Studies Association Biennial Conference 2003 (8th), Disponível em: <http://aei.pitt.edu/2961/> Acessado em 16/08/2008.

TONRA, Ben. 2000. "Ireland and the Amsterdam Treaty", Paper presented at the Conference on the Amsterdam Treaty, Maastricht, 31 March-1 April 2000.

TRECHSEL, Alexander; KIERI, Hanspeter. 1996. "Switzerland: The Referendum and Initiative as a Centerpiece of the Political System" 185-207. In: GALLAGHER, M; ULERI, P. The Referendum Experience in Europe. London. MACMILLAN PRESS. ISBN: 0-312-16164-6.

TRECHSEL, Alexander; SCIARINI, Pascal. 1998. "Direct democracy in Switzerland: Do elites matter?" In: European Journal of Political Research, 33. 99-124. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/119121208/abstract> Acessado em 14/08/2008.

TULLY, James. 2002. "The Kantian idea of Europe: Critical and cosmopolitan perspectives" In: The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union org: PAGDEN, Anthony. Cambridge. Cambridge University Press. ISBN: 0-521-79552-4

ULERI, Pier V. 2002. "On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums". In: European Journal of Political Research, 41. 863-883. Disponível em:

<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118951350/abstract> Acessado em 14/08/2008.

ZIMMERMAN, Joseph F. 1997. "The referendum: A threat to representative government? Lessons from USA". In: Representation, v.34, n.3 & 4. 250-255. Disponível em: <http://prod.informaworld.com/openurl?genre=article&issn=0034-4893&volume=34&issue=3&spage=250> Acessado em 16/08/2008.

N	Date	Issue	Turnout	% of valid votes (YES)	% of electors (YES)	% of valid votes (NO)	% of electors (NO)
1974 – 1985: the No vote period							
1	12.5.74	*Repeal divorce	87.7			59.3	50.8
2	11.6.78	*Abolish special Police powers to combat crime	81.2			76.5	58.3
3	11.6.78	*Abolish political party funding by the state	81.2			56.4	43.0
4	17.5.81	*Abolish special Police powers to combat terrorism	79.4			85.1	61.5
5	17.5.81	*Abolish life imprisonment	79.4			77.4	56.4
6	17.5.81	*Restrict arms licences	79.4			85.9	62.6
7	17.5.81	*Liberalise Law on abortion	79.4			88.4	63.5
8	17.5.81	*Restrict law on abortion	79.4			68.0	49.8
9	9.6.85	*Repeal government decree reducing wage indexation	77.9			54.3	40.9
Overall NO vote period			81.6			72.1	53.4
1987 – 1993: the YES vote period							
10	8.11.87	Introduce civil liability of magistrates	65.1	80.2	45.4		
11	8.11.87	Introduce legal liability of government ministers	65.1	85.0	48.3		
12	8.11.87	Combat nuclear power (site selection)	65.1	80.6	45.8		
13	8.11.87	Combat nuclear power (subsidies to local governments)	65.1	79.7	45.0		
14	8.11.87	Combat nuclear power (ban Italian participation in nuclear power plants abroad)	65.1	71.9	41.1		
15	3.6.90	+Prohibit hunting	43.4	92.2	37.7		

16	3.6.90	+Prohibit hunting	42.9	92.3	37.9		
17	3.6.90	+Restrict toxic traces in foodstuffs	43.1	93.5	38.7		
18	9.6.91	Abolish multiple-preference voting in elections to Chamber of Deputies	62.5	95.6	56.8		
19	18.4.93	Abolish Ministry of State Enterprise	76.9	90.1	65.2		
20	18.4.93	Abolish proportional representation in Senate elections	77.1	82.7	62.5		
21	18.4.93	Abolish Ministry of Agriculture(a)	77.0	70.1	50.8		
22	18.4.93	Abolish Ministry of Tourism (a)	76.9	82.2	59.5		
23	18.4.93	Grant environment empowerment to local health authorities	76.9	82.5	59.6		
24	18.4.93	Decriminalise personal use of soft drugs	77.0	55.3	40.1		
25	18.4.93	Abolish political party funding by the state	77.0	90.3	65.7		
26	18.4.93	Abolish government role in state bank appointments	77.0	89.8	64.8		
Overall YES vote period			61.8	82.5	50.3		
1995 – 2000: the Non-vote period							
27	11.6.95	Abolish restrictions on accorded union negotiating rights	56.9			50.03	25.3
28	11.6.95	Reduce restrictions on accorded union negotiating rights	56.9	62.1	31.1		
29	11.6.95	Abolish restrictions on negotiating rights in state sectors	56.9	64.7	32.3		
30	11.6.95	Repeal compulsory residence for Mafia suspects	57.0	63.7	31.6		
31	11.6.95	Privatise state broadcasting services	57.2	54.9	28.3		
32	11.6.95	*Repeal the power of municipalities to limit retail trade	57.0			62.5	32.3

33	11.6.95	Abolish deduction of union dues by employers	57.1	56.2	28.7		
34	11.6.95	Change mayoral election rules in larger municipalities	57.1			50.6	25.6
35	11.6.95	*Abolish powers of sub-national governments to limit business hours	57.1			64.4	32.5
36	11.6.95	*Restrict private TV channel ownership to one channel	57.9			57.0	31.6
37	11.6.95	*Ban commercial advertising during the broadcasting of films	57.9			55.7	30.9
38	11.6.95	*Restrict the right of single companies to sell advertising on no more than two national TV channels	57.8			56.4	31.2
39	15.6.97	+Abolish 'golden share'	30.1	74.1	19.4		
40	15.6.97	+Abolish restrictions on conscientious objection to military service	30.3	71.7	19.5		
41	15.6.97	+Forbid entering private farmland to hunt	30.2	80.9	22.3		
42	15.6.97	+Abolish automatic career progression for magistrates	30.2	83.6	21.9		
43	15.6.97	+Abolish journalist's association	30.0	65.5	16.9		
44	15.6.97	+Prohibit extra-judicial tasks for magistrates	30.2	85.6	22.7		
45	15.6.97	+Abolish new Ministry of Agriculture	30.0	66.9	17.5		
46	18.4.99	+Abolish proportional representation in elections to Chamber of Deputies	49.6	91.5	42.9		
47	21.5.00	+Abolish proportional representation in elections to Chamber of Deputies	32.4	82.0	23.7		
48	21.5.00	+Abolish political party funding by the state ('refund of electoral expenses')	32.2	71.1	20.4		

49	21.5.00	+Abolish list system in elections to High Council of Magistrates	31.9	70.6	18.6		
50	21.5.00	+Institutionalise career separation for judges and public prosecutors	32.0	69.0	18.8		
51	21.5.00	+Prohibit extra-judicial tasks for magistrates	32.0	75.2	20.8		
52	21.5.00	+Abolish compulsory re-engagement for employees dismissed without justification	32.5			66.6	20.0
53	21.5.00	+Abolish deduction of union dues by public social security institutes and insurance companies	32.2	61.8	17.6		
54	15.6.03	+Reinstatement of workers illegally fired	25.5	86.7	25.56		
55	13.6.05	+Artificial Insemination	25.6	88.1	25.5		
56	22.6.09	Election reform	23.31	77.64	23.31		
Overall Non – vote period			42.3	70.2	26.2	56.3	29.3

Notes: all requests aimed at repealing existing laws in part or completely. All figures are percentages calculated on valid votes and electorate; figures show winning option. (a) these two requests are to be classified as *referendums* as promoted, ex Article 75, by regional assemblies to repeal a law – all other requests were *initiatives* promoted by collecting electors' signatures; \*referendums rejected by electors; +referendums declared void failing electorate turnout of more than 50 per cent. Promoters: 1: Catholic groups; 2-7: PR; 8: Pro-life movement; 9: PCI; 10-11: PLI, PR, PSI; 12-14: DP, PR, Greens, Young Communists; 15-17: Ecologists, Greens; 18 & 20: Corel (Committee for Electoral Reform); 19 & 26: Corid (Committee for Democratic Reform); 21-22: Ten regional councils; 23-25: PR; 27-29: far-left political and trade union groups; 30-31: Lega Nord & PR; 32-25: PR & Lega Nord; 36-38: Anti-Berlusconi Committee backed by PDS; 39-45: PR; 46: Corel; 47-48: separate *initiatives* of PR & AN; 49-53: PR.

Referendos revogatórios realizados na Itália entre 1974 e 2009. Dados atualizados de Uleri, 2002.

Date	Proposal	Yes%	No%	Turnout	Type
1) 1. 7.37	Approve Bunreacht na hÉireann	56.5	43.5	68.3	Institutional
2) 17. 6.59	Abolish STV electoral system—replace by SMP	48.2	51.8	56.1	Institutional
3) 16.10.68	Abolish STV electoral system—replace by SMP	39.2	60.8	62.9	Institutional
4) 16.10.68	Allow over-representation of rural voters	39.2	60.8	62.9	Institutional
5) 10. 5.72	Permit membership of EC	83.1	16.9	70.3	European Integration
6) 7.12.72	Lower voting age from 21 to 18	84.6	15.4	48.0	Institutional
7) 7.12.72	Remove “special position” of RC church	84.4	15.6	47.9	Moral
8) 5. 7.79	Legalise contested adoptions (technical change)	99.0	1.0	27.9	Technical
9) 5. 7.79	Permit reorganisation of graduate representation	92.4	7.6	27.4	Institutional
10) 7. 9.83	Insert “pro-life” (anti-abortion) amendment	66.9	33.1	53.4	Moral
11) 14. 6.84	Allow votes for non-citizens	75.4	24.6	45.5	Institutional
12) 26. 6.86	Allow legalisation of divorce	36.5	63.5	60.5	Moral
13) 26. 5.87	Ratify Single European Act	69.9	30.1	43.9	European Integration
14) 18. 6.92	Permit ratification of Maastricht Treaty	69.1	30.9	57.3	European Integration
15) 25.11.92	Restrict availability of abortion	34.6	65.4	64.9	Moral
16) 25.11.92	Affirm freedom to travel (abortion-related)	62.4	37.6	65.3	Moral
17) 25.11.92	Affirm freedom of information (“ ”)	59.9	40.1	65.2	Moral
18) 24.11.95	Allow legalisation of divorce	50.3	49.7	62.0	Moral
19) 28.11.96	Greater judicial power to refuse bail	74.8	25.2	29.1	Institutional
20) 30.10.97	Regulate confidentiality of cabinet discussions	52.6	47.4	44.0	Institutional
21) 22. 5.98	Permit ratification of Amsterdam Treaty	61.7	38.3	55.0	European Integration
22) 22. 5.98	Approve Northern Ireland Agreement	94.4	5.6	55.6	Institutional
23) 11. 6.99	Recognise existence of local govt	77.8	22.2	47.2	Institutional
24) 7. 6.01	Permit ratification of Nice Treaty	46.1	53.9	34.3	European Integration
25) 7. 6.01	Permit ratification of International Criminal Court	64.2	35.8	34.2	Institutional
26) 7. 6.01	Delete references to death penalty	62.1	37.9	34.3	Moral
27) 6. 3.02	Restrict availability of abortion	49.6	50.4	42.7	Moral
28) 19.10.02	Permit ratification of Nice Treaty (second time)	62.9	37.1	49.3	European Integration
29) 11.6.04	Citizenship Referendum	79.17	20.83	59.9	Institutional
30) 12.06.08	Permit ratification of Lisbon Treaty	46.60	53.40	53.13	European Integration

*Note:* Turnout is measured as valid votes as a percentage of electorate.



Source: Updated from Coakley (1999, p. 372).



Anexo 1. Fonte Fonte: <http://www.irishtimes.com/focus/thelisbontreaty>, August, 3, 2009

<p>Yes Group</p> <p>Fianna Fail</p> <p>Web link: <a href="http://www.fiannafail.ie">http://www.fiannafail.ie</a></p> 	<p>Lisbon Treaty, october 2009.</p> <p>Up to the start of its campaign proper last week, Fianna Fáil had been largely relying on Minister of State for European Affairs Dick Roche to put the Yes message across. Taoiseach Brian Cowen has promised a robust campaign in which every elected representative will participate. It will be "the most extensive referendum campaign undertaken by Fianna Fáil in many years", he said at the launch last week. By referendum day the party will have held 50 public meetings and a number of "action days" in constituencies. The Taoiseach will also travel the country with other members of Government in a campaign bus.</p>	<p>No Group</p> <p>Sinn Féin</p> <p>Web link: <a href="http://www.sinnfein.ie/">http://www.sinnfein.ie/</a></p> 	<p>Lisbon Treaty, october 2009.</p> <p>Sinn Féin is the only Dáil party campaigning for a No vote. It played a key role in the campaign against the Nice Treaty and got an early start in the Lisbon debate by launching its campaign in February. The campaign director is Donegal councillor Pádraig Mac Lochlainn, but Dublin MEP Mary Lou McDonald is the face of the party's drive against the treaty.</p> <p>Stressing that the party believes Ireland's place is in Europe, Sinn Féin has pushed the "Vote No for a Better Yes" argument, while raising concerns about the treaty's impact on workers' rights, neutrality and Ireland's ability to stop policies that are not in its interests. The party will distribute more than 500,000 pamphlets setting out the party's case.</p> <p>The smaller Republican Sinn Féin party is also campaigning for a No vote.</p>
<p>Fine Gael</p> <p>Web link: <a href="http://www.finegael.ie/">http://www.finegael.ie/</a></p> 	<p>The main Opposition party has been campaigning since early March when it started holding public meetings on the referendum. Led by MEP Gay Mitchell and the party's spokesperson on European Affairs Lucinda Creighton TD, the campaign will cost about €500,000. By June 12th, the party says it will have held almost 50 public meetings around the country and distributed more than 500,000 pieces of literature explaining the treaty. Young Fine Gael is conducting its own campaign, complete with two somewhat risqué posters. Party leader Enda Kenny is urging supporters to "hold their fire" against Fianna Fáil for now and let the treaty pass. He has also called on farmers to refrain from using their vote on the treaty as a means of influencing the current world trade talks.</p>	<p>Libertas</p> <p>Web link: <a href="http://www.libertas.org/">http://www.libertas.org/</a></p> 	<p>The new kid on the block in the No camp, Libertas was founded by Tuam-based businessman Declan Ganley. Executive director Naoise Nunn says its campaign aims to target "people in the mainstream parties who have their doubts".</p> <p>Libertas launched its campaign the day the treaty was signed in Lisbon last December and has since run a national billboard campaign.</p> <p>A major focus of its campaign has been claims that the Lisbon Treaty could enable a challenge to Ireland's low corporate tax rates.</p> <p>Aviation entrepreneur Ulick McEvaddy has publicly endorsed its campaign and one of Libertas's directors, president-elect of Chambers Ireland Dr Chris Coughlan, last week expressed his personal opposition to the treaty, a position at odds with the majority of members of Chambers Ireland.</p>
<p>Labours Party</p> <p>Web link: <a href="http://www.labour.ie/">http://www.labour.ie/</a></p>	<p>It decided to campaign for a Yes vote even before the Lisbon Treaty was signed by</p>	<p>People's Movements</p> <p>Web link: <a href="http://www.people.ie/">http://www.people.ie/</a></p>	<p>Former Green MEP Patricia McKenna is the most prominent voice in this broad-based alliance</p>

	<p>European heads of government in December. The Labour Party will pay particular focus on the Charter of Fundamental Rights, which becomes legally binding if the treaty is ratified, during its campaign. The party's spokesperson on European affairs, Joe Costello, will manage a campaign that he promises will have a strong focus on door-to-door canvassing in addition to extensive outdoor advertising and leafleting.</p>		<p>which also includes Independent TDs Finian McGrath and Tony Gregory, and Independent Munster MEP Kathy Sinnott. The movement says it campaigns "against any measures that further develop the EU into a federal superstate, and works to defend and enhance popular sovereignty, democracy and social justice in Ireland".</p> <p>Ms McKenna has highlighted the impact of Ireland losing a permanent commissioner, and has warned that the treaty will undermine workers' rights. The group has distributed leaflets against the treaty and held public meetings.</p>
<p>Progressive Democrats Weblink: <a href="http://www.progressivedemocrats.ie">http://www.progressivedemocrats.ie</a></p> 	<p>PD leader Ciarán Cannon launched its campaign in favour of the treaty last week, announcing that members of the parliamentary party, councillors, party officers and general membership would participate. In addition to a poster campaign, the party will distribute more than 250,000 leaflets detailing six reasons to vote Yes. It is expected to focus particularly on the economic benefits of Ireland's membership of the EU.</p>	<p>Unions Weblink: <a href="http://www.ictu.ie">http://www.ictu.ie</a>, <a href="http://www.teeu.ie">http://www.teeu.ie</a></p>	<p>The Technical, Engineering and Electrical Union (TEEU) is advising its 45,000 members to vote No in next month's referendum. The national executive of the TEEU, the State's largest craft union, claims that recent judgments by the European Court of Justice show workers' rights have been sidelined in favour of big business. Ictu will decide its formal position next week, though one of its largest member unions, Unite, is recommending a No vote. The country's largest union, Siptu, is still considering its position.</p>
<p>Green Party Web link: <a href="http://greenparty.ie/">http://greenparty.ie/</a></p> 	<p>The party's requirement to achieve a two-thirds majority on the issue was achieved by the narrowest of margins, with 66.66pc of the 323 members present voting in favour of supporting the treaty. Mr Gormley (Party leader-John Gormley) said he was pleased with the vote at the special convention in Dublin, despite the "extremely close" nature of the outcome.</p> <p>As a result, now we can campaign vigorously along with other European Green parties in favour of a 'Yes' vote. I think perhaps it's starting off the Lisbon campaign on a good footing because it would have been regrettable had we not got the two thirds majority, he Said.</p>	<p>The Campaign against European Union Web link: <a href="http://www.caeuc.org/">http://www.caeuc.org/</a></p>	<p>Formed in 2005, the CAEUC is a broad coalition including political parties, civil society organisations and trade unionists. Among its affiliates are the Communist Party of Ireland, Éirígí, the Irish Anti-War Movement, the Peace Neutrality Alliance (Pana), People Before Profit, the People's Movement, National Platform, Sinn Féin, the Socialist Party, Socialist Workers Party and Workers Party.</p> <p>The Lisbon Treaty, it argues, will "take us in the direction of more privatisation, more right-wing economic policy, more militarisation, less neutrality and less democratic control".</p>
<p>Business Web link: <a href="http://www.ibec.ie">http://www.ibec.ie</a></p>	<p>The Irish Business and Employers Confederation (Ibec) and other business organisations such as</p>	<p>People's Before Profit Alliance Web link: <a href="http://www.people-before-profit.org/">http://www.people-before-profit.org/</a></p>	<p>Unsuccessful Dáil candidate Richard Boyd Barrett is one of those leading the People before</p>

	<p>the Small Firms Association and several chambers of commerce are campaigning for a Yes vote. Launching its campaign last month Ibec said the treaty is vital to ensure growth in the Irish economy at an increasingly challenging time. It argues the treaty will encourage more foreign investment and says it will also help support Irish exporters under pressure at the moment due to the weakness of the US dollar. A prominent member of the Business Alliance for Europe, Ibec recently launched a national poster campaign.</p>		<p>Profit campaign. The group says it will distribute leaflets and posters, as well as canvass in 15 constituencies, to highlight its claims that the treaty may lead to the privatisation of public services and further militarisation, and that it does nothing to "seriously address" the democratic deficit within the EU.</p>
<p>Irish Alliance For Europe Web link: <a href="http://www.yestolisbon.ie/">http://www.yestolisbon.ie/</a></p>	<p>Chaired by former Labour leader Ruairí Quinn, the Irish Alliance for Europe (IAE) is a non-party, civil society group funded by private donations. Made up of individuals and organisations from a variety of backgrounds, its members include business people, lawyers, trade unionists, academics, farmers and students. These groups are formed into "pillars". Among the 34 member organisations of its business "pillar" the Business Alliance for Europe are Ibec, the Construction Industry Federation, the Irish Banking Federation and the Irish Exporters Association. Former president of the European Parliament Pat Cox and former Taoiseach Garret FitzGerald will participate in the IAE drive for a Yes vote. It has already rolled out an extensive nationwide poster campaign. Launching the campaign earlier this month, Ruairí Quinn said the IAE would focus in particular on correcting No campaigners' "distortions and misrepresentations" of the treaty.</p>	<p>Socialist Party Web link: <a href="http://www.socialistparty.net/">http://www.socialistparty.net/</a></p> 	<p>Former TD and party leader Joe Higgins has addressed a number of public forums to outline his party's opposition to the Lisbon Treaty. He argues that it poses a threat to public services and would open the way to more privatisation. He has also warned of what he claims is the increasing militarisation of the EU. Socialist Party councillor Clare Daly has said that the treaty renders workers' rights "subservient to the free market".</p>
		<p>Cóir Web link: n/a</p>	<p>A group based at the same Dublin address as Youth Defence and the anti-Nice Treaty campaigns, Cóir has issued a guide to the treaty claiming that Catholics should not vote in favour of it. It has faced criticism for distributing leaflets claiming the treaty could change Irish laws on issues such as abortion, euthanasia and</p>

			<p>prostitution.</p> <p>It has erected more than 5,000 posters with headlines such as "People Died For Your Freedom - Don't Throw It Away". Another features an image of three monkeys and the slogan: "The New EU Won't See You, Won't Hear You, Won't Speak For You."</p>
		<p>Peace and Neutrality Alliance</p> <p>Web link: <a href="http://www.pana.ie/">http://www.pana.ie/</a></p> 	<p>Pana encompasses a broad range of affiliated organisations. Chairman Roger Cole says it will focus on issues related to "militarisation, neutrality and the neo-liberal agenda" during its campaign.</p>
		<p>Afri</p> <p>Web link: <a href="http://www.afri.ie/">http://www.afri.ie/</a></p> 	<p>The Dublin-based peace and human rights group is campaigning against the treaty with particular focus on what it sees as the increasing militarisation of the EU and the impact of that on Ireland's foreign policy and neutrality.</p> <p>Afri has its own website and has produced a pamphlet written by UCD lecturer Andy Storey outlining its opposition to the treaty.</p>
		<p>National Platform</p> <p>Web link: n/a</p>	<p>Run by retired TCD lecturer and Eurosceptic Anthony Coughlan, National Platform has mounted a lower profile campaign against the Lisbon Treaty than it did in previous EU referendums. Mr Coughlan maintains a website and sends regular mail bulletins outlining his opposition to the treaty.</p>
		<p>Other Groups</p>	<p>There are several smaller left-wing groups campaigning against the treaty. Kieran Allen of the Socialist Workers Party, who is also running for the position of general secretary of Siptu, manages a website, <a href="http://VoteNo.ie">VoteNo.ie</a>.</p> <p>Anti-immigration campaigners such as Áine Ni Chonaill are also opposed to the treaty</p>

**Debate entre o Primeiro Ministro, José Sócrates e o Deputado do Bloco de Esquerda, Francisco Louçã.**

Transcrição baseada no áudio de:

<http://www.youtube.com/watch?v=dcnldcyJDho> Acessado em 27/09/2009

Deputado Francisco Louçã:

Sr Ministro veio hoje com a corda ao pescoço ao Parlamento comunicar que o compromisso que o governo tinha na campanha eleitoral e como programa de governo não iria ser cumprido. Eu queria lembrar os dois principais argumentos que aqui invocou: O tratado é diferente da constituição e há um efeito dominó sobre a Europa que é perigoso e que nós não queremos provocar. Quando o Sr. tomou posse, no seu discurso, Sr. Primeiro Ministro, disse que queria o referendo em nome de confiar na capacidade política dos portugueses. Agora diz-nos que é diferente da Constituição. Mas o Sr. Primeiro Ministro, o mandato que o Sr. recebeu no dia 1 de Julho já dizia que não havia constituição. Desde este dia o Sr. Primeiro Ministro tem um mandato pra fazer um tratado que não é a constituição. Sabe que vai ser diferente. Neste dia, tinha por obrigação dizer que porque não é a constituição, não há referendo.

A diferença, aliás é que o Sr. foi o único Primeiro Ministro dos 27 que se comprometeu com o referendo. Todos os outros disseram, vamos a ratificação. Exceto a Irlanda que tem um problema constitucional.

Ora, agora perguntemos então porque durante meses o governo se esforçou por dizer que o tratado era igual, havia uma competição no partido socialista, o tratado é 80% da constituição, vinha logo o Dr. António Vitorino - mentira, é 95%. Eu do mais. Cada um ofereceu maiores semelhanças. Garantiram-nos que era a mesma coisa. Agora diz, não, não é diferente.

Mas a pergunta que o incomoda Sr. Primeiro Ministro é esta: O que na diferença significa que os portugueses não devem votar. Nos poderes ,constitucionais, na estruturação institucional, na regra do diretório, na regra do voto, na regra da soberania, no presidente Blair. Vamos ter Blair presidente e não quer que os europeus possam votar sobre nada a respeito da Europa. Na economia, no mercado, no emprego. Qual é a diferença que lhe permite dizer hoje aos portugueses, eu antes apelava em vossa capacidade política, mas agora já não podem votar.

E o efeito dominó é um resposta vergonhosa, Sr. Primeiro Ministro. Porque os portugueses são uma segunda escolha, os europeístas são aqueles que querem uma

Europa de europeus e querem que os portugueses pronunciem sobre as questões fundamentais da Europa.

E tanto que é assim, Sr. Primeiro Ministro, veja o seu incomodo, é que em julho deste ano, numa televisão um jornalista lhe perguntou.- Mas ó Sr. Primeiro Ministro, o tratado constitucional não é igual ao tratado que vai ser feito agora? e sua resposta é esta. - é esta a minha opinião. A sua opinião em julho é que era igual, agora vem nos dizer que não podemos votar porque é diferente e que os deputados que todos se comprometeram, com o seu mandato, com os portugueses a entregar aos portugueses esta votação, já o vão retirar. Que vergonha Sr. Primeiro Ministro!

Sócrates:

O Sr. Deputado, primeiro queria lhe dizer que o Sr. não tem autoridade para por a corda ao pescoço de ninguém, Sr Deputado, o Sr. não tem votos pra isso. Quando tiver votos, pode se rir a vontade, mas... e também não lhe aceito essas vontades que o Sr. tem, que são irresistíveis em si, de dar lição de moral aos outros. Não Sr. deputado. O compromisso do partido socialista e do governo, que o governo quando iniciou funções, de imediato tratou de cumprir era com o tratado constitucional. Tratado este que estava assinado, que existia e que só esperava a ratificação dos Estados membros. Imediatamente, em meu discurso de posse e em contato com os partidos, tratamos de fazer uma alteração constitucional que permitisse o referendo sobre o tratado constitucional.

Agora o que mudou foram 2 coisas ó Sr. deputado. Mudou o tratado. Não é constitucional, e isso não é menor, não é menor distinção. Mudou a natureza, o conteúdo e a missão política do tratado. Mas mudou uma outra coisa, Sr. Deputado, e foi por isso também que durante toda a presidência, Portugal como presidência não se pronunciou sobre essa matéria. É que Portugal não quis interferir nas decisões dos outros governos. A outra coisa que mudou é que nenhum país que possa escolher entre referendo e não referendo, optou pelo referendo. Todos optaram por ratificação parlamentar. E isto quer dizer o seguinte: Se Portugal optasse ratificar por via referendária estava a dar argumentos aqueles, que como o Sr. Deputado aqui, tentam por em causa a legitimidade democrática das ratificações parlamentares.

E, eu, isso peço desculpas, pra esse contraditório, peço desculpas, não quero contribuir.

Mas quero dizer-lhe também uma coisa, Sr. Deputado, a verdade é esta: que este tratado é diferente na sua ambição, na sua natureza. Mas se houvesse um movimento

em todos os países de ratificação, ou na maior parte, ou num terço dos países, Portugal também deveria fazer. E deveria fazê-lo, naturalmente, porque agora, não estaria, naturalmente, em causa o fato disso poder afetar a vida de outros, ou mais, os outros poderem afetar a nossa própria vida.

Agora o que eu não quero é que o tratado de Lisboa tenha um destino negativo apenas porque os 27 estados membros decidiram organizar referendos em todo lado e com isso por em causa aquilo que é fundamental pro futuro e para o projeto europeu.